

## Article

---

« Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels »

Marie-Josée Verreault

*Les Cahiers de droit*, vol. 42, n° 4, 2001, p. 1013-1061.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043685ar>

DOI: 10.7202/043685ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik

## Deuxième partie : le régime québécois et les chevauchements juridictionnels\*

---

Marie-Josée VERREAULT\*\*

*Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a, tant bien que mal, cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de cette entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale particuliers, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. L'étude qui suit a pour objet l'examen du second de ces régimes et des règles relatives à l'harmonisation et aux chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation et d'examen des impacts au Nunavik. Elle se termine par la présentation des principales caractéristiques des régimes provincial et fédéral ainsi que par un rappel des recommandations formulées par la Commission du Nunavik sur le sujet.*

---

\* L'auteure tient à remercier madame Paule Halley, professeure, qui a dirigé ses études de deuxième cycle ainsi que les deux organismes qui ont accordé un appui financier à la réalisation de cette étude, soit la Faculté de droit de l'Université Laval, pour la bourse de maîtrise octroyée, et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, pour la subvention de recherche accordée au projet de recherche intitulé : *Le développement durable dans l'Arctique. Les conditions de la sécurité alimentaire*, cadre dans lequel ce travail de recherche a été réalisé.

\*\* Étudiante de troisième cycle, Faculté de droit, Université Laval.

---

*Born of the desire to reconcile the economic development of Northern Québec and the preservation of the Inuit cultural specificity, Chapter 23 of the James Bay and Northern Québec Agreement has for better or for worst legally crystallized an environmental and social reality quite different from that which exists in Southern Québec. To accomplish this, agreement signatories instituted two specific procedures of environmental assessment : one for projects under provincial jurisdiction and the other for projects under federal jurisdiction. The purpose of the following study is to examine the second of these procedures and the rules pertaining to the harmonization and jurisdictional overlapping as regards the assessments and examining of impacts on Nunavik. It concludes with the presentation of the main characteristics of the provincial and federal procedures, plus a reminder of the recommendations set forth by the Nunavik Commission on this matter.*

---

	<i>Pages</i>
<b>1 Le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la <i>Convention de la Baie-James et du Nord québécois</i></b>	<b>1016</b>
1.1 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement	1018
1.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion	1022
1.1.2 La procédure de tamisage	1024
1.1.3 Les règles d'exemption	1026
1.2 Les étapes procédurales du régime	1029
1.2.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement	1030
1.2.1.1 Les renseignements préliminaires	1031
1.2.1.2 La directive	1033
1.2.1.3 Le rapport des répercussions	1035
1.2.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement et la participation publique	1037
1.2.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle	1039
<b>2 Les chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation environnementale au Nunavik : les solutions retenues par les parties signataires de la <i>Convention de la Baie-James et du Nord québécois</i></b>	<b>1041</b>
2.1 Les projets de développement de compétence mixte	1045
2.2 Les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires	1048

2.3 Les projets de développement assujettis à la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> .....	1049
<b>Conclusion</b> .....	1056
<b>Annexe</b> .....	1061

Pour des raisons d'ordre constitutionnel, les autorités provinciales sont celles qui, jusqu'à maintenant, ont usé le plus fréquemment des pouvoirs que leur confère le régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Cette réalité fait en sorte que depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le régime québécois a été le principal outil de contrôle des activités de développement au Nunavik. Rappelons que nous avons étudié cet aspect dans un article publié en juin 2001 dans les Cahiers (première partie : le régime québécois).

Cependant, la nature fédérale d'un projet ou l'étendue territoriale de celui-ci figurent parmi les situations pouvant enclencher la mise en branle simultanée ou non de régimes d'évaluation environnementale autres que le régime provincial du chapitre 23 de la Convention. La seconde partie de notre article est donc consacrée ci-dessous à l'étude des règles applicables à ces situations. Cette partie se divise en deux sections.

La première section a pour objet l'étude du cadre juridique gouvernant le régime d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 applicable aux projets de compétence fédérale. Ce régime s'apparente beaucoup à son pendant provincial : les Inuits y bénéficient d'un statut privilégié<sup>1</sup> et l'objectif visé est aussi « de réduire le plus possible les effets indésirables du développement sur la population autochtone et sur les ressources fauniques » du Nunavik<sup>2</sup>. Le régime fédéral présente toutefois des spécificités. Notre objectif est de mettre en exergue ces particularités.

La seconde section du présent article traite de la question de l'harmonisation et des chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation et d'examen des impacts. Cette problématique n'est pas nouvelle et, au Canada, son existence a été démontrée depuis longtemps. Dans le cas du

- 
1. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires* Édition 1998, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998, al. 23.2.2 (c), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1* (ci-après citée : « Convention » (dans le texte) ou « C.B.j.N.Q. » (dans les notes)).
  2. *Id.*, al. 23.2.2 (b), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

Nunavik, la question des chevauchements juridictionnels comporte cependant une dimension particulière.

En effet, est-il nécessaire de rappeler que la Convention établit un régime d'évaluation environnementale à deux volets : l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. Or, certains projets de développement peuvent être de nature provinciale et fédérale à la fois, c'est-à-dire de compétence mixte. Des problèmes de chevauchement et d'harmonisation sont dès lors envisageables, lesquels se complexifient si entrent en jeu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>3</sup> ou d'autres régimes d'évaluation et d'examen des impacts en vigueur dans les régions avoisinant le Nunavik, comme la région de la Baie-James, la région de Moinier et même le sud du Québec<sup>4</sup>. Nous présentons quelles ont été les solutions retenues par les parties signataires de la Convention pour éviter et atténuer les inconvénients découlant de ces chevauchements juridictionnels.

En conclusion, nous rappelons les principales caractéristiques des régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23. Nous résumons également les recommandations récemment formulées par la Commission du Nunavik sur le sujet.

### **1 Le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois***

La Chambre des communes n'ayant pas intégré dans sa législation les dispositions du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* relevant du domaine de ses compétences, les normes encadrant le régime fédéral d'évaluation environnementale applicable au Nunavik se retrouvent uniquement dans la Convention, et plus particulièrement à l'article 23.4. Ce cadre juridique contraignant se compose de règles qui, à plusieurs points de vue, s'apparentent à celles qui régissent son pendant provincial. Il présente toutefois des spécificités méritant une attention spéciale en raison de leur incidence sur le fonctionnement du régime. Nous voulons dans le présent article mettre en exergue ces particularités.

La mise en œuvre du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention est sous la responsabilité de trois autorités principales : l'administrateur

---

3. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 (ci-après citée : « L.C.E.E. »).

4. Voir l'annexe du présent article.

fédéral<sup>5</sup>, le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social. Le rôle de chacun est plus amplement décrit ci-après, dans le développement qui suit. Pour le moment, nous tenons à apporter les précisions suivantes.

Premièrement, l'administrateur fédéral est dans les faits le président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale<sup>6</sup>. De façon générale, son rôle est de superviser l'application des composantes fédérales du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23 de la Convention.

Deuxièmement, le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen ont été créés pour accorder aux Inuits un statut particulier dans le fonctionnement du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention<sup>7</sup>. Le Comité de sélection est un organisme consultatif bipartite soumis au contrôle administratif du Comité fédéral d'examen. Il se compose de quatre membres : deux sont nommés par le gouvernement canadien et deux sont désignés par l'Administration régionale Kativik<sup>8</sup>. Les deux personnes choisies par l'Administration régionale Kativik doivent être des Inuits résidant au Nunavik ou un Inuit et un Naskapi, ou leurs représentants<sup>9</sup>. Le Comité de sélection intervient au cours de la première étape de la procédure, c'est-à-dire lors de la sélection des projets de zone grise devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Enfin, le Comité fédéral d'examen se compose de cinq membres. Trois membres sont désignés par le gouvernement fédéral, tandis que les deux

- 
5. C.B.J.N.Q., al. 23.1.2. L'administrateur fédéral est un office fédéral au sens de l'alinéa 2 (g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C., c. F-7 : *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533 (C.A.) (ci-après : *Administration régionale crie*), qui a confirmé *Administration régionale crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 2 C.F. 422 (C.F.). Par déduction nécessaire, voir également : *Canada (P.G.) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.) ; *Coon Come c. Commission hydroélectrique de Québec*, C.S. Montréal, n° 500-05-004330-906, 28 juin 1990.
  6. C.P. 1997-208 [non publié]. Ce décret dispose ceci : « Sur recommandation du ministre de l'Environnement et du ministre des Affaires indiennes et du Nord québécois et en vertu du sous-alinéa 22.1.1 (ii) et de l'alinéa 23.1.2 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Son Excellence le Gouverneur général en conseil nomme M. Sidney Gershberg, président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, comme administrateur en matière de compétence fédérale aux fins des articles 22 et 23 de ladite Convention, à titre amovible, en remplacement de M. Michel Dorais. »
  7. C.B.J.N.Q., al. 23.2.2. (c), tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.
  8. L'Administration régionale Kativik est l'une des institutions chargées de l'administration municipale et régionale du Nunavik : C.B.J.N.Q., c. 12 ; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1.
  9. C.B.J.N.Q., al. 23.4.2, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

autres sont nommés par l'Administration régionale Kativik<sup>10</sup>. Ces derniers doivent être des Inuits ou un Inuit et un Naskapi, ou leurs représentants, et ils sont autorisés à siéger parallèlement à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>11</sup>. La mission principale du Comité fédéral d'examen est de mettre en œuvre la seconde étape de la procédure d'évaluation environnementale consacrée à l'examen des répercussions des projets et à la participation publique<sup>12</sup>.

Notre étude du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention se divise en deux parties. Nous faisons d'abord un examen des règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement par rapport au régime en question (1.1). Ensuite, nous présentons les diverses étapes procédurales du régime (1.2).

### 1.1 Les règles d'assujettissement et d'exemption des projets de développement

Les régimes d'évaluation et d'examen des impacts concernent généralement les projets de développement futurs qui, en raison de leur nature ou de leur importance, peuvent altérer de façon significative la qualité de l'environnement. Pour sa part, le régime fédéral du chapitre 23 de la Convention porte sur ce qui suit :

Tous les développements ou projets de développement dans la Région, qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les développements ou projets de développement mis en œuvre par le Canada, ses organismes ou toute personne agissant en son nom, sont soumis au processus fédéral d'évaluation des répercussions conformément aux dispositions du présent article sauf, quand de l'avis de l'administrateur fédéral, le même processus d'évaluation prévoit la participation des autochtones dans une mesure au moins égale à celle prévue dans le présent chapitre ou quand les dispositions de l'alinéa 23.7.5 s'appliquent<sup>13</sup>.

Ainsi, le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 s'intéresse au contrôle des activités de développement relevant de la compétence fédérale. Comme pour le régime provincial, les activités visées sont celles qui entrent dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. Selon cette disposition, peuvent être matière à une évaluation et

---

10. *Id.*, al. 23.4.12, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*. Le second alinéa de cette disposition prévoit que « le nombre de membres du Comité fédéral d'examen peut être modifié en tout temps à la discrétion de l'administrateur fédéral, pourvu que l'équilibre entre le nombre de représentants du Canada et de l'Administration régionale soit maintenu ».

11. *Id.*, al. 23.4.13.

12. *Id.*, al. 23.4.11.

13. *Id.*, al. 23.4.1.

à un examen des impacts les projets consistant en « tous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population de la Région à l'exclusion de l'exploitation et de l'entretien de ce projet après sa construction ».

Il serait peu judicieux de reprendre ici l'ensemble des considérations que nous avons exprimées sur la notion de « projet de développement » lors l'examen du régime provincial<sup>14</sup>. Soulignons simplement que le régime fédéral du chapitre 23 concerne toute activité humaine concrète susceptible de modifier de façon plus que minime ou négligeable l'environnement ou le milieu social des Inuits.

De plus, comme le régime provincial d'évaluation environnementale du chapitre 23, le régime fédéral ne touche pas seulement les projets de grande envergure ou aux répercussions significatives. En effet, la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 a une portée beaucoup plus large. Elle englobe les projets de développement de toute nature, la seule condition étant qu'ils puissent altérer l'environnement ou le milieu social des Inuits de façon plus que minime ou négligeable, et ce, que leur finalité soit industrielle, commerciale, domestique ou écologique. En outre, la Convention n'établit aucune distinction quant à la qualité personnelle des promoteurs<sup>15</sup>. Par conséquent, tant les projets de développement issus du secteur privé que ceux du secteur public sont visés dans le régime fédéral.

Par ailleurs, selon l'alinéa 23.4.1 de la Convention, seuls les projets de compétence fédérale peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23. Cette disposition prévoit expressément que les projets dont le promoteur est le Canada ou un organisme fédéral sont de compétence fédérale. Par analogie avec le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>16</sup> et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il est possible d'affirmer que les projets auxquels participe financièrement le fédéral sont aussi de compétence fédérale. Il en est de même

---

14. Voir la section 1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik (première partie : le régime québécois) », (2001) 42 *C. de D.* 215.

15. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 552-553. Voir ENVIRONNEMENT CANADA, *Les processus fédéraux d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social au Nouveau-Québec*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 4.

16. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (ci-après cité : « Décret sur les lignes directrices »).



pour ceux qui sont situés sur une propriété fédérale<sup>17</sup>. Qu'en est-il toutefois des projets de développement ne comportant pas ces caractéristiques ?

Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre article (paru dans le numéro de juin des Cahiers), aux fins des régimes d'évaluation environnementale de la Convention, c'est la nature des projets qui détermine le palier de gouvernement ayant compétence pour autoriser ou non leur réalisation et, le cas échéant, pour fixer les conditions de leur mise en œuvre. C'est en effet la conclusion à laquelle la Cour d'appel fédérale est arrivée dans l'affaire *Bande d'Eastmain*<sup>18</sup>. Par conséquent, le régime fédéral du chapitre 23 de la Convention ne s'intéresse pas aux projets de nature exclusivement provinciale. Contrairement au Décret sur les lignes directrices, il ne concerne pas non plus les projets susceptibles d'avoir des répercussions environnementales dans un champ de compétence fédérale<sup>19</sup> (ex. : les pêcheries<sup>20</sup> ou les oiseaux migrateurs<sup>21</sup>). En d'autres mots, outre les projets financés par le fédéral, lancés par le fédéral ou situés sur une propriété fédérale, seuls ceux de nature fédérale, ou de nature fédérale et provinciale à la fois, sont touchés par le régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23 de la Convention.

Dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, la Cour d'appel fédérale n'a toutefois pas précisé les critères en vue de déterminer si un projet de développement est de nature fédérale ou provinciale. À défaut d'indications jurisprudentielles plus précises, nous pouvons penser que les principes constitutionnels utilisés pour établir si un ouvrage ou une entreprise relève des compétences du fédéral ou des provinces s'appliquent ici. Or, selon l'auteur Jean Leclair, « un ouvrage ou une entreprise relèvent toujours, « à titre principal », de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernements<sup>22</sup> » :

- 
17. *Id.*, par. 6 (c) et 6 (d) ; L.C.E.E., art. 5 (1) (b) et 5 (1) (c). C'est d'ailleurs la position adoptée par le ministère fédéral de l'Environnement. À ce sujet, voir ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 4.
  18. *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501, 529-530 (C.A.) ; *contra* : *Administration régionale crie* précité, note 5, 457 ; N. BANKES, « Le chevauchement des compétences dans l'évaluation des projets hydroélectriques au Nunavik », dans *Les contaminants dans l'environnement marin du Nunavik : actes du colloque, Montréal, 12 au 14 septembre 1990*, Sainte-Foy, Université Laval, Centre d'études nordiques, 1992, p. 80-82. Pour plus de détails, voir la section 1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 227-229.
  19. Décret sur les lignes directrices, précité, note 16, art. 6 (c). Il est à noter que ce critère d'application n'apparaît plus dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
  20. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, n° 5, art. 91 (12).
  21. *Loi sur la convention sur les oiseaux migrateurs*, L.R.C., c. M-7.
  22. J. LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central canadiens en matière d'évaluation des incidences environnementales », dans E. MACKKAY et H. TRUDEAU (dir.), *L'environnement — À quel prix ?*, Actes du colloque

En principe, un ouvrage ou une entreprise relèvent de l'autorité des provinces aux termes du paragraphe 92 (10) de la Constitution. Toutefois, cette disposition prévoit certaines exceptions. Ainsi, les ouvrages et les entreprises de transport et de communication qui débordent les frontières provinciales relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu du paragraphe 91 (29) et des alinéas 92 (10) a) et b). Au surplus, l'alinéa 92 (10) c) autorise le Parlement central à étendre sa compétence exclusive aux ouvrages qu'il considère être à l'avantage du Canada ou de plus d'une province<sup>23</sup>.

Si la référence à ces règles constitutionnelles est valable, nous pouvons affirmer que la plupart des activités de développement au Nunavik sont de compétence provinciale. En principe, le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention devrait donc s'appliquer de manière plus exceptionnelle que le régime provincial.

En pratique, la majorité des projets de développement au Nunavik ont d'ailleurs été soumis au régime provincial d'évaluation environnementale plutôt qu'au régime fédéral. Jusqu'à maintenant, à l'exception du projet hydroélectrique Grande-Baleine, seuls les projets d'infrastructures maritimes dans les villages de Kangisualujuaq et de Quaqtaq ont été soumis à une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23 de la Convention. D'après les données obtenues (en juin 2001) auprès d'administrateurs publics de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, les études d'impact pour des projets similaires dans les villages d'Inukjuak, de Kangisujuaq et de Kuujuaq ont récemment été déposées. Ainsi, seulement cinq projets de développement ont été soumis véritablement à une évaluation environnementale en vertu du régime fédéral du chapitre 23 depuis la signature de la Convention.

Cependant, il ne suffit pas qu'une activité entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1 et soit de compétence fédérale pour que le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 soit applicable. Son champ d'application est en effet plus restreint, puisqu'il faut au surplus que les activités soient visées dans les règles d'assujettissement des projets choisies par les parties signataires de la Convention.

---

conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, Montréal, Thémis, 1994, p. 349. Selon Henri Brun et Guy Tremblay, les « ouvrages désignent des choses matérielles construites par l'homme, comme les voies de chemin de fer, et ils ne comprennent pas la simple fourniture de services, par exemple. Quant aux entreprises, elles désignent des organisations dans lesquelles on se sert d'ouvrages, comme l'ensemble intégré d'opérations et de constructions qui permet de faire du transport par chemin de fer. » Voir H. »BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 534-535.

23. Voir J. LECLAIR, *loc. cit.*, note 22.

Comme pour le régime provincial, les règles d'assujettissement des projets au régime fédéral du chapitre 23 se composent d'un système de listes d'inclusion et d'exclusion de projets (1.1.1). Or, l'existence de deux listes sous-entend que des projets pourront ne figurer sur aucune d'elles<sup>24</sup>. Ces projets, dits de zone grise, sont soumis à un régime d'assujettissement particulier, que nous appelons « procédure de tamisage » et auquel participe le Comité de sélection (1.1.2).

Pour déterminer la portée réelle du régime fédéral, il faut également étudier les règles d'exemption, c'est-à-dire les règles de droit soustrayant du champ d'application du régime des projets par ailleurs visés dans les règles d'assujettissement. La Convention prévoit trois cas d'exemption. Le premier concerne les projets hydroélectriques décrits au chapitre 8 de l'entente, alors que les deux autres sont prévus à l'alinéa 23.4.1 de la Convention (1.1.3).

### 1.1.1 Les listes d'inclusion et d'exclusion

Bien qu'ils se situent physiquement dans la section du chapitre 23 de la Convention relative au régime provincial, les alinéas 23.3.12 et 23.3.13 constituent la pierre angulaire du régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23<sup>25</sup>. Il convient de les citer à nouveau. L'alinéa 23.3.12 dispose ceci :

Tous les développements énumérés à l'annexe 1 sont automatiquement soumis aux processus d'évaluation et d'examen prévus dans les présentes.

La liste des développements figurant à l'annexe [1] est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Pour sa part, l'alinéa 23.3.13 de la Convention prévoit ce qui suit :

Les développements énumérés à l'Annexe [2] ne sont pas assujettis au processus d'évaluation et d'examen.

---

24. Voir R. DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développement récents en droit de l'environnement* (1992), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 207-208.

25. *Id.*, 204. Voir : L. GIROUX, « La question de l'assujettissement dans le processus d'évaluation environnementale », dans S.A. KENNETT (dir.), *Law and Process in Environmental Management : Essays from the Sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 1992, p. 44 ; ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 8.

La liste des développements figurant à l'Annexe [2] est examinée par le Québec et l'Administration régionale [Kativik] tous les cinq (5) ans, et peut être mise à jour ou modifiée, au besoin, moyennant le consentement mutuel des parties, à la lumière des progrès technologiques et de l'expérience résultant du processus d'évaluation et d'examen.

Les annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la Convention énumèrent respectivement des catégories de projets dont les impacts sont significatifs et des catégories de projets aux effets minimes ou négligeables. L'examen de ces annexes et la présentation des avantages et des inconvénients découlant de l'utilisation de listes prédéterminées de projets ne seront pas ici repris<sup>26</sup>. Il importe toutefois de mettre en exergue l'une des caractéristiques distinctives du régime fédéral du chapitre 23.

Dans ce cas-ci, les listes de projets obligatoirement soumis à l'application du régime ou soustraits de celui-ci figurent uniquement au chapitre 23. En effet, elles n'ont pas été reprises dans un autre texte législatif ou réglementaire fédéral. Or, les annexes 1 et 2 du chapitre 23 utilisent peu de critères d'assujettissement (ex. : la puissance, la longueur ou l'étendue d'un projet de développement). Pourtant, l'utilisation « de listes de projets comme mécanismes d'assujettissement requiert que soient déterminés des seuils d'intensité des divers projets ou activités énumérées pour s'assurer que seuls ceux susceptibles d'avoir des impacts environnementaux d'importance soient soumis au processus d'évaluation<sup>27</sup> ».

Il semble donc que l'assujettissement et la soustraction automatiques des projets relevant de la compétence fédérale dépendent moins de critères quantitatifs que ce n'est le cas pour les projets de compétence provinciale. Cette situation a pour conséquence que l'assujettissement ou non d'un projet de compétence fédérale résultera, dans certains cas, d'une interprétation discrétionnaire des listes d'inclusion et d'exclusion. Par exemple, l'annexe 1 du chapitre 23 assujettit automatiquement à une évaluation environnementale « l'exploitation d'importants bancs d'emprunt<sup>28</sup> ». Dans le cas du régime provincial, il s'agit plutôt de l'exercice d'un pouvoir lié, l'annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>29</sup> concernant « tout banc d'emprunt [...] dont la superficie à découvrir couvre 3 hectares ou plus<sup>30</sup> ».

26. Voir la section 2.1.1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, 14, 241.

27. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 37.

28. C.B.J.N.Q., chap. 23, annexe 1, art. 2.

29. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée : « L.Q.E. »).

30. *Id.*, annexe A, art. (b). Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 46.

Par ailleurs, outre les alinéas 23.3.12 et 23.3.13, aucune disposition de la Convention ne prévoit la révision régulière du contenu des listes d'inclusion et d'exclusion de projets. Or, ces alinéas ne touchent nommément que l'Administration régionale Kativik et le gouvernement du Québec. Qu'en est-il alors de la mise à jour des annexes 1 et 2 du chapitre 23 aux fins du régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts ? La règle générale gouvernant les modifications au chapitre 23 apparaît être la seule applicable. À notre avis, une modification aux listes d'inclusion et d'exclusion nécessiterait le consentement du gouvernement fédéral et de la partie inuite à l'entente<sup>31</sup>.

Pour leur part, les projets de zone grise, c'est-à-dire les projets de développement non énumérés aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 de la Convention, sont soumis à un système particulier d'assujettissement. Le fonctionnement de ce mécanisme, que nous appelons « procédure de tamisage », est présenté ci-dessous.

### 1.1.2 La procédure de tamisage

La procédure de tamisage consiste à déterminer si une activité de développement non énumérée aux annexes 1 ou 2 du chapitre 23 entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1. En d'autres mots, la décision d'assujettir ou non un projet de zone grise à une évaluation environnementale dépend des réponses apportées aux questions suivantes : L'activité entre-t-elle dans l'une ou l'autre des catégories de projets visées dans le régime d'évaluation environnementale ? Dans l'affirmative, est-elle susceptible de porter atteinte de façon plus que minime ou négligeable à l'environnement ou au milieu social des Inuits ?

Aux fins du régime fédéral, les règles encadrant la procédure de tamisage sont prévues par les alinéas 23.4.3 et 23.4.8 de la Convention. L'alinéa 23.4.3 dispose que « [t]ous les développements visés à l'alinéa 23.4.1, autres que ceux mentionnés aux annexes I et II sont examinés par le Comité de sélection du Comité fédéral d'examen ».

Pour sa part, l'alinéa 23.4.8 prévoit ceci :

Dans le cas de tout développement soumis à l'examen du Comité de sélection, conformément à l'alinéa 23.4.3, ledit comité recommande à l'administrateur fédéral de demander ou de ne pas demander au promoteur de fournir un rapport préliminaire ou final, ou les deux, et, le cas échéant, la portée de cette évaluation et de cet examen des répercussions.

---

31. C.B.J.N.Q., al. 23.7.10, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

Ainsi, lorsqu'un projet de développement n'est pas obligatoirement soumis à l'application du régime ou soustrait de celui-ci, c'est au Comité de sélection que revient la décision de recommander de le soumettre ou non à une évaluation environnementale. Contrairement à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik<sup>32</sup>, le Comité de sélection dispose d'un simple pouvoir de recommandations à cet égard<sup>33</sup>. En effet, la décision finale appartient à l'administrateur fédéral, ce dernier étant autorisé à rejeter ou à modifier les recommandations du Comité<sup>34</sup>.

C'est donc l'administrateur fédéral qui décide si une évaluation et un examen sont requis et qui, le cas échéant, établit la nature et la portée de l'évaluation des répercussions sociales et environnementales requise. Or, cette décision se fonde sur l'exercice d'une discrétion. En effet, l'alinéa 23.4.9 de la Convention prévoit qu'il prend sa décision en tenant compte, entre autres, des recommandations du Comité de sélection. Par conséquent, la Cour supérieure ne pourrait y substituer sa propre décision. Selon les principes généraux applicables en matière de contrôle judiciaire, elle pourrait par contre annuler la décision de l'administrateur fédéral s'il était démontré, par exemple, qu'il a agi de mauvaise foi ou que sa décision est manifestement déraisonnable<sup>35</sup>. Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre article (paru dans le numéro de juin des Cahiers), le caractère déraisonnable de la décision est sans aucun doute le motif le plus susceptible d'être invoqué. Dans cette hypothèse, le contrôle judiciaire sera toutefois difficile à exercer, la marge de manœuvre dont dispose l'administrateur fédéral étant très large<sup>36</sup>.

Enfin, soulignons que la Convention n'autorise pas le gouvernement fédéral à passer outre à la décision de l'administrateur fédéral d'assujettir un projet de zone grise à une évaluation environnementale. À cet égard, le régime fédéral diffère du régime provincial<sup>37</sup>. Aux fins du régime fédéral, les cas possibles d'exemption sont ceux qui sont prévus dans le chapitre 8 et l'alinéa 23.4.1 de la Convention.

---

32. Voir la section 2.1.2 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 248.

33. Voir la section 1.1.2 du présent article.

34. C.B.J.N.Q., al. 23.4.7 et 23.4.9. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 209-210 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 45.

35. Voir note 207 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 273 et le texte correspondant. Voir aussi L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 46.

36. Voir la section 3.3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 271.

37. Voir la section 2.2.2 la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 253.

### 1.1.3 Les règles d'exemption

La détermination du champ d'application réel du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 de la Convention nécessite la prise en considération des cas possibles d'exemption<sup>38</sup>. Un projet est exempté de la portée du régime lorsqu'il entre dans la définition de « projet de développement » de l'alinéa 23.1.1, mais que, par l'application de règles de droit ou d'une décision administrative ponctuelle, il est soustrait de l'application totale ou partielle du régime<sup>39</sup>.

Par exemple, la liste d'exclusion de projets de l'annexe 2 du chapitre 23 est une règle d'exemption. La décision de l'administrateur fédéral de ne pas soumettre à une évaluation environnementale un projet de zone grise est une autre forme de soustraction. En plus de ces situations, qui, d'un point de vue conceptuel, relèvent plus de la question de l'assujettissement que de celle des exemptions<sup>40</sup>, la Convention prévoit trois cas de soustraction : celui du chapitre 8 et ceux de l'alinéa 23.4.1 de l'entente.

Le premier cas d'exemption a trait aux projets hydroélectriques que le gouvernement du Québec projetait, au début des années 70, de réaliser sur le territoire conventionné. Ces projets sont les complexes La Grande, Nottaway-Broadback-Rupert (NBR) et Grande-Baleine. Leur description technique est prévue dans le chapitre 8 de la Convention. De façon sommaire, l'alinéa 8.1.3 prévoit une exemption partielle à l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 23 pour les complexes NBR et Grande-Baleine ainsi que pour toute addition ou modification substantielle au projet La Grande<sup>41</sup>.

Or, un complexe hydroélectrique est un ouvrage de compétence provinciale<sup>42</sup>. *A priori*, ce cas d'exemption n'intéresse donc pas le régime fédéral du chapitre 23, puisque le gouvernement fédéral n'a pas compétence quant à ces projets. Cependant, l'administrateur fédéral serait autorisé à entreprendre une évaluation et un examen de leurs impacts écologiques si, par exemple, le gouvernement fédéral participait financièrement à leur réalisation, hypothèse qui, dans le contexte politique actuel, semble peu probable.

38. Voir L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 302 ; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 55.

39. Voir L. GIROUX, *loc. cit.*, note 25, 27.

40. *Id.*, 55.

41. Pour une description plus détaillée de ce cas d'exemption, voir la section 2.2.1 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 251.

42. Voir *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 525 et 532.

Le deuxième cas d'exemption intéressant le régime fédéral concerne strictement des projets de développement de compétence fédérale et est prévu dans l'alinéa 23.4.1 de la Convention. Cette disposition permet de passer outre aux règles énoncées à l'article 23.4 si, « de l'avis de l'administrateur fédéral, le même processus d'évaluation prévoit la participation des autochtones dans une mesure au moins égale à celle [qui est] prévue » au chapitre 23 de la Convention.

Selon l'alinéa 23.4.1, l'évaluation environnementale des projets de compétence fédérale est en principe gouvernée par les règles prévues dans l'article 23.4. de la Convention. Cette règle générale souffre cependant d'une exception, si l'administrateur fédéral décide que les effets environnementaux et sociaux des projets seront évalués et examinés selon des modalités procédurales différentes. La seule condition à respecter est que ces autres modalités prévoient des mécanismes de consultation et de représentation permettant aux Inuits de participer au processus dans une mesure au moins équivalente à celle qui est prévue dans le chapitre 23 de la Convention.

Il est peu aisé de préciser l'intention des parties signataires ici. Or, bien que ce fait soit peu documenté, il existait bel et bien un régime fédéral d'évaluation environnementale au moment de la signature de la Convention. Basé sur des directives administratives élaborées par le Conseil des ministres, en 1972, en 1973 et en 1977, ce régime d'évaluation environnementale n'était pas contraignant. Son application dépendait de la bonne volonté et de la collaboration des ministères et organismes fédéraux visés. Forcément, les directives internes l'encadrant ne liaient pas non plus les tiers<sup>43</sup>.

Les parties signataires de l'entente se réfèrent sans doute aux modalités d'application de ce régime d'évaluation et d'examen des impacts. En effet, nous croyons que la préexistence de ce régime fédéral d'évaluation

---

43. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *L'environnement au Québec*, Farnham, CCH/FM, p. 14, 102 ; L. GIROUX et W. A. TILLEMAN, « James Bay and Environmental Assessment : Some Legal Issues », (1992) XV *The Canadian Law Newsletter* 31 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 28 ; D.P. EMOND, *Environmental Assessment Law in Canada*, Toronto, Emond-Montgomery, 1978, p. 209. Pour une description générale de ce régime d'évaluation environnementale, voir R. LANG et A. ARMOUR, *Évaluation et examen des impacts sociaux : rapport technique*, Gouvernement du Canada, mars 1981, p. 155-158 ; BUREAU FÉDÉRAL D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT, *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, mai 1979.



environnementale est un fondement raisonnable pour interpréter l'alinéa 23.4.1 de la Convention. De plus, la teneur de l'alinéa 23.7.3 appuie la prétention que ce régime a bel et bien existé et qu'il est vraisemblable que l'alinéa 23.4.1 y fasse référence. L'alinéa 23.7.3, qui peut être qualifié de disposition transitoire, est libellé comme suit :

Nonobstant les dispositions du présent chapitre concernant les projets de développement qui sont du ressort du processus d'examen fédéral, le Canada continue, durant la période de transition à laquelle fait allusion le présent article [la période entre la signature de la Convention et son entrée en vigueur] à appliquer unilatéralement avec la participation des [Inuits] ses mécanismes et son processus d'examen actuellement en vigueur en ce qui a trait aux projets fédéraux et aux questions relevant de sa compétence.

Toutefois, le régime fédéral d'évaluation environnementale auquel se réfère aujourd'hui l'alinéa 23.4.1 de la Convention n'est plus celui qui a été créé par le Conseil des ministres au cours des années 70. En effet, compte tenu que l'alinéa 23.4.1 ne nomme pas le régime visé, il s'agit d'une référence ouverte au régime fédéral en vigueur au fil des ans<sup>44</sup>. Selon nous, cette disposition a donc successivement fait référence aux directives administratives du Conseil des ministres et au Décret sur les lignes directrices. Depuis janvier 1995, elle se réfère à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

L'administrateur fédéral peut donc décider que les impacts d'un projet de compétence fédérale seront évalués et examinés selon les modalités procédurales de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il doit cependant vérifier que les mécanismes de consultation et de représentation prévus dans cette loi permettront aux Inuits de participer au processus dans une mesure au moins équivalente à celle que leur accorde le chapitre 23 de la Convention. Par exemple, il faudrait s'assurer de la participation des Autochtones pour l'assujettissement des projets de zone grise et, le cas échéant, pour la préparation de la directive. Les Inuits devraient également bénéficier d'un statut privilégié au sein de l'organisme chargé d'examiner les répercussions environnementales et sociales des projets assujettis à une évaluation environnementale en vertu de l'alinéa 23.4.1.

Le troisième cas possible d'exemption est lui aussi prévu dans l'alinéa 23.4.1. Il s'agit d'une autre exception au respect des règles procédurales

---

44. Voir P.-A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 94-102. La Convention n'est pas une loi au sens des lois d'interprétation québécoise et canadienne. Par conséquent, il n'est pas possible de lui appliquer les règles ordinaires d'interprétation législative. C'est donc par analogie que nous faisons référence ici à la technique du renvoi législatif : *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 530-531.

inscrites dans l'article 23.4 de la Convention. Cela concerne les projets de développement assujettis à la fois aux régimes provincial et fédéral du chapitre 23, c'est-à-dire les projets de compétence mixte. Nous abordons ce sujet plus en détail dans la section 2<sup>45</sup>. Pour l'instant, précisons que l'alinéa 23.7.5 de la Convention autorise un examen commun des conséquences environnementales et sociales des projets de compétence mixte si les droits et les garanties accordés par le chapitre 23 aux Inuits et aux autres habitants du Nunavik sont respectés.

Sauf dans les situations prévues dans l'alinéa 23.4.1, la mise en application du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 ne peut être court-circuitée. En effet, le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de soustraire de l'application du régime des projets de développement visés dans les règles d'assujettissement. L'alinéa 23.4.29 de la Convention l'autorise seulement à intervenir *a posteriori*, c'est-à-dire à la fin du processus. Celui-ci dispose que le « gouverneur en conseil peut, pour un motif valable, autoriser un développement qui n'a pas été autorisé conformément au présent chapitre, ou modifier les conditions établies par l'Administrateur fédéral conformément aux dispositions du présent chapitre ».

Les conditions d'exercice de ce pouvoir sont plus amplement explicitées dans la section 1.2, laquelle porte sur les différentes étapes procédurales du régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23. L'étude des règles applicables se limite toutefois à celles qui sont prévues dans la Convention. En d'autres mots, l'hypothèse envisagée ici est celle d'un projet de développement dont l'évaluation et l'examen des répercussions environnementales et sociales s'effectuent conformément aux dispositions de l'article 23.4 de l'entente.

## 1.2 Les étapes procédurales du régime

Dans le régime provincial du chapitre 23, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik est le seul comité auquel siègent des Autochtones à intervenir dans la mise en œuvre du régime. Dans le cas du régime fédéral, deux organismes participent à son application : le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen<sup>46</sup>. Ces deux comités et le gouvernement fédéral doivent, dans le contexte de leurs responsabilités respectives, accorder une attention particulière aux principes directeurs gouvernant le chapitre 23 de la Convention, soit :

---

45. Voir la section 2.2 du présent article.

46. Pour une description sommaire de la composition de ces organismes, voir l'introduction de la section 1 du présent article.

- la protection des Inuits, de leurs sociétés, de leurs communautés et de leur économie ;
- la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits, notamment par les mesures de contrôle fixées à la fin du régime d'évaluation environnementale ;
- la protection de la faune, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Nunavik ;
- la participation de tous les habitants du Nunavik à l'application du régime de protection environnementale et sociale du chapitre 23 ;
- les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-Autochtones ;
- le droit de réaliser des projets que possèdent les personnes agissant légalement ; et, de façon générale,
- la réduction des répercussions indésirables des projets de développement sur tous les habitants et toutes les communautés du Nunavik<sup>47</sup>.

Rappelons aussi que, même si ces principes n'ont qu'une valeur juridique relative, ils ont par ailleurs une valeur interprétative colorant chacune des étapes du régime d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23. Comme dans le cas du régime provincial, la prise en considération de ces principes assure que le régime fédéral contribue véritablement « à apporter une plus grande compréhension des interactions entre les autochtones, l'exploitation des ressources fauniques et le développement économique de la Région, et aussi à promouvoir la compréhension des processus écologiques<sup>48</sup> ».

Le régime fédéral du chapitre 23 possède une dynamique structurelle semblable à son pendant provincial. Il comporte donc diverses étapes qui peuvent être pareillement regroupées en trois phases, soit l'évaluation des répercussions environnementales et sociales du projet (1.2.1), l'examen de ces répercussions et la participation publique (1.2.2) ainsi que la prise de décision et le contrôle *a posteriori* de sa mise en œuvre (1.2.3).

### **1.2.1 La phase I : l'évaluation des répercussions des projets de développement**

Rappelons d'abord que, selon l'alinéa 23.1.3 de la Convention, l'évaluation des répercussions est la « partie du processus qui consiste en études permettant, à divers degrés, de déterminer, de décrire et d'évaluer les déve-

---

47. C.B.J.N.Q., al. 23.2.4.

48. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 375.

loppements afin de définir les effets souhaitables et indésirables de ces développements et de leurs solutions de rechange sur l'environnement et sur la population ».

Comme dans le régime provincial, cette phase du régime fédéral s'articule autour de la préparation d'un document appelé « rapport des répercussions<sup>49</sup> ». Les principaux objectifs de ce rapport sont énoncés à l'annexe 3 du chapitre 23<sup>50</sup>.

Dans le régime provincial, la phase de l'évaluation des répercussions comporte trois étapes successives. Bien que l'article 23.4 de la Convention soit peu explicite à cet égard, la cohérence du régime fédéral suppose qu'il comprenne lui aussi ces trois étapes, soit l'envoi des renseignements préliminaires (1.2.1.1), la préparation de la directive (1.2.1.2) et l'élaboration du rapport des répercussions (1.2.1.3).

#### 1.2.1.1 Les renseignements préliminaires

Aucune disposition de l'article 23.4 de la Convention n'oblige les promoteurs à transmettre à l'administrateur fédéral des renseignements préliminaires relativement à leurs projets. À notre avis, il ne faut guère s'en étonner. De façon générale, le chapitre 23 de la Convention est plutôt lacunaire quant à la description du fonctionnement des régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale. Dans le cas du régime provincial, la transmission des renseignements préliminaires n'est d'ailleurs pas requise par la Convention, mais par la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>51</sup>. C'est donc le législateur québécois qui a comblé cette lacune et qui a fait de la transmission des renseignements préliminaires une étape formelle et obligatoire du régime provincial.

Quoique la Convention soit muette à ce sujet, il faut admettre que, sans cette étape préalable, l'enclenchement éventuel du régime fédéral serait impossible ou, à tout le moins, laissé à l'entière discrétion du promoteur. D'ailleurs, la Cour fédérale de première instance s'est appuyée, entre autres choses, sur ce dernier argument pour conclure que les chapitres 22 et 23 imposent à l'administrateur fédéral l'obligation publique d'entreprendre un

49. *Id.*, al. 23.1.4. Comme dans la première partie de notre article (M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14), les expressions « rapport des répercussions » et « étude d'impact » sont employées indistinctement. »

50. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 374-375.

51. L.Q.E., art. 190. La teneur des renseignements préliminaires requis est décrite dans l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et Nord québécois*, R.R.Q., c. Q-2, r. 11.

examen fédéral lorsqu'il s'agit de projets de compétence fédérale<sup>52</sup>. Par conséquent, la délivrance des autorisations requises pour un projet suppose qu'un jour ou l'autre le promoteur transmettra à l'administrateur fédéral un document l'informant de ses intentions et contenant une description de son projet. Cette étape du régime fédéral du chapitre 23 existe d'ailleurs en pratique. Les autorités publiques fédérales l'ont appelée l'« étape de la déclaration » :

Dès l'étape de la planification préliminaire du projet, c'est-à-dire, au moment où sont étudiés les options et les aspects techniques, économiques et sociaux du projet avant de prendre une décision, le promoteur fait parvenir à l'Administrateur un avis d'intention et les renseignements préliminaires relatifs au projet<sup>53</sup>.

Selon la documentation administrative fédérale, le promoteur « doit fournir à l'Administrateur des renseignements préliminaires suffisants, permettant d'évaluer l'envergure du développement proposé, afin qu'il puisse soumettre au promoteur des lignes directrices adaptées au projet<sup>54</sup> ». En résumé, ces renseignements doivent désigner clairement le promoteur et indiquer :

- le but du projet (les grands objectifs retenus ainsi que la justification, l'opportunité et l'urgence du projet) ;
- la nature du projet (le type de projet et s'il s'agit d'un nouvel aménagement, de l'agrandissement, de la transformation ou de la modification d'équipements ou d'infrastructures existants) ;
- l'envergure du projet (la superficie du territoire touché, la longueur et la largeur du projet, les aménagements connexes requis, les différentes phases du projet, leur durée et leur coût ainsi que la main-d'œuvre requise) ; et
- la sélection d'emplacements ou de variantes d'aménagement (les possibilités d'emplacements considérées, les variantes d'aménagement potentielles et les raisons pour lesquelles il n'existe qu'un seul emplacement possible)<sup>55</sup>.

Le promoteur doit transmettre les renseignements préliminaires s'il sollicite une autorisation ou une autorisation de non-assujettissement. En effet, selon le ministère fédéral de l'Environnement, « les promoteurs doivent considérer [les projets ne figurant pas aux annexes 1 ou 2 du chapitre

---

52. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 458-459.

53. Voir ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 9.

54. *Id.*, p. 11.

55. *Ibid.*

23] comme assujettis jusqu'à ce qu'une autorisation de non-assujettissement soit émise à leur égard<sup>56</sup> ».

C'est sur la foi de ces renseignements que le Comité de sélection et l'administrateur fédéral apprécient l'opportunité d'assujettir ou non à une évaluation environnementale les projets de zone grise. Cette démarche est la procédure de tamisage précédemment décrite<sup>57</sup>. Si l'administrateur fédéral décide de ne pas assujettir le projet, la phase d'évaluation des répercussions prend fin dès cette étape et une autorisation de non-assujettissement est délivrée au promoteur. Pour tous les projets soumis à une évaluation environnementale, l'étape subséquente est la préparation de la directive, c'est-à-dire du document indiquant au promoteur le type et le contenu du rapport des répercussions qu'il doit présenter.

#### 1.2.1.2 La directive

Si le projet de développement soumis à une évaluation environnementale est de zone grise, la préparation de la directive incombe à l'administrateur fédéral<sup>58</sup>. Le Comité de sélection, à titre d'organisme conseil, participe à l'élaboration de la directive<sup>59</sup>. Selon l'alinéa 23.4.9 de la Convention, l'avis du Comité de sélection n'est toutefois qu'un des facteurs pouvant fonder la décision de l'administrateur fédéral. Si ce dernier ne respecte pas l'avis du Comité, il doit par contre le consulter à nouveau pour l'informer de sa décision et en discuter.

L'administrateur fédéral peut exiger du promoteur la préparation d'un rapport des répercussions provisoire ou définitif, ou les deux<sup>60</sup>. De façon sommaire, un rapport provisoire évalue, à l'aide des données disponibles ainsi que des travaux et des études de reconnaissance, les solutions de rechange pour l'emplacement du projet. Pour sa part, le rapport définitif évalue, sur la base d'une connaissance beaucoup plus approfondie de l'environnement et du milieu social des Inuits, les répercussions de la solution retenue<sup>61</sup>.

Une fois la directive élaborée, l'administrateur fédéral la transmet au promoteur, au Comité de sélection ainsi qu'à l'Administration régionale

56. *Id.*, p. 8.

57. Voir la section 1.1.2 du présent article.

58. C.B.J.N.Q., al. 23.4.9.

59. *Id.*, al. 23.4.8.

60. *Id.*, al. 23.4.8 et 23.4.9.

61. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 374. Voir ENVIRONNEMENT CANADA, *op. cit.*, note 15, p. 9.

Kativik. Cette dernière doit également être informée des recommandations formulées par le Comité de sélection à cet égard<sup>62</sup>.

Si le projet est obligatoirement assujéti à une évaluation et à un examen des impacts, c'est-à-dire s'il figure à l'annexe 1 du chapitre 23 de la Convention, il revient alors au Comité fédéral d'examen d'élaborer la directive. En effet, c'est ce qui se dégage des alinéas 23.4.15 et 23.4.16 de la Convention. L'alinéa 23.4.15 dispose que les « promoteurs de tout développement ou projet de développement visé à l'alinéa 23.4.1 et mentionné à l'annexe 1 doivent soumettre des rapports d'évaluation des répercussions au Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social ».

Pour sa part, l'alinéa 23.4.16 prévoit ceci :

Le promoteur doit rédiger un rapport d'évaluation des répercussions sur l'environnement et le milieu social qui tienne compte de toutes les exigences visées à l'alinéa 23.4.9 et des lignes directrices particulières édictées par le Comité d'examen, ainsi que des exigences découlant des lois et règlements applicables et, si le Comité d'examen le juge à propos, de tout élément mentionné à l'Annexe [3].

Selon l'alinéa 23.4.9, l'administrateur fédéral et le Comité d'examen établissent la portée et la nature de l'étude d'impact requise en se conformant aux dispositions du chapitre 23. Pour l'élaboration de la directive, ils peuvent donc s'inspirer du modèle de rapport des répercussions proposé dans l'annexe 3 du chapitre 23. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce modèle comporte cinq rubriques :

- la description du projet ;
- la désignation des composantes de l'environnement et du milieu social pouvant être touchées ;
- l'inventaire et l'évaluation des répercussions probables du projet sur les milieux protégés ;
- la présentation des diverses options raisonnablement envisageables ; et
- l'énumération et la description des mesures à prendre pour corriger et compenser les effets négatifs du projet ou mettre en valeur ses effets positifs<sup>63</sup>.

Les commentaires relatifs à ces rubriques et aux objectifs généraux d'un rapport des répercussions ne seront pas repris ici<sup>64</sup>. Soulignons par

62. C.B.J.N.Q, al. 23.4.10.

63. *Id.*, chap. 23, annexe 3, p. 374-378.

64. Voir la section 3.1.3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 265.

contre que l'annexe 3 du chapitre 23 de la Convention établit des principes directeurs avant-gardistes, dont le Comité de sélection, le Comité fédéral d'examen, l'administrateur fédéral et le promoteur devraient encore aujourd'hui largement s'inspirer lors de la préparation de la directive et du rapport des répercussions.

### 1.2.1.3 Le rapport des répercussions

L'étape suivante de la phase d'évaluation des répercussions du projet est l'élaboration de l'étude d'impact. Cette tâche incombe au promoteur<sup>65</sup>. Si le projet de développement soumis à une évaluation environnementale est de zone grise, il tient compte de la directive préparée par l'administrateur fédéral. Si le projet est obligatoirement assujéti au régime fédéral, le promoteur doit alors prendre en considération les lignes directrices édictées par le Comité fédéral d'examen, les exigences découlant des lois et des règlements applicables de même que, si le Comité fédéral d'examen le juge approprié, les paramètres suggérés dans l'annexe 3 du chapitre 23 de la Convention<sup>66</sup>.

Dès cette étape, le public peut participer à l'application du régime d'évaluation et d'examen des impacts. En effet, l'alinéa 23.4.17 prévoit que des représentations écrites peuvent être faites directement au promoteur ou encore au Comité fédéral d'examen. Toutefois, cette disposition restreint de façon importante la portée de la participation publique à cette étape de l'évaluation. D'une part, seuls les Inuits, individuellement ou collectivement, peuvent se prévaloir de cette occasion. D'autre part, il ne s'agit pas d'une participation directe, les commentaires écrits devant être acheminés au Comité fédéral d'examen ou au promoteur par l'entremise de l'Administration régionale Kativik.

---

65. L'alinéa 23.4.15 C.B.J.N.Q. prévoit expressément que le promoteur d'un projet obligatoirement assujéti au régime doit soumettre un rapport des répercussions au Comité fédéral d'examen.

66. C.B.J.N.Q., al. 23.4.16. D'après les renseignements obtenus de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, le Comité fédéral d'examen édicte des lignes directrices au cas par cas. À l'heure actuelle, il n'existe pas de lignes directrices générales auxquelles tous les promoteurs de projets fédéraux doivent se conformer. Quant aux exigences prévues dans les lois et règlements applicables, il n'y en a aucune si cette expression se réfère aux textes qu'auraient pu adopter le législateur et le gouvernement fédéraux pour mettre en œuvre le chapitre 23 de la Convention. En ce qui concerne les paramètres de l'annexe 3, la Convention ne prévoit pas sur quelles bases le Comité fédéral d'examen peut juger leur prise en considération appropriée ou non.

67. *Id.*, al. 23.4.18.



Une fois qu'elle est terminée, le promoteur remet l'étude d'impact à l'administrateur fédéral, qui la transmet aussitôt au Comité fédéral d'examen<sup>67</sup>. Ce dernier fait ensuite parvenir le rapport des répercussions à l'Administration régionale Kativik. En principe, cette dernière reçoit l'ensemble du rapport, à moins que le ministre fédéral de l'Environnement n'ordonne que soient gardés secrets des renseignements, en tout ou en partie. Pour fonder sa décision, le ministre peut invoquer des raisons de défense nationale, de sécurité de l'État ou d'autres raisons justificatives, comme la protection de secrets industriels<sup>68</sup>.

Le dépôt du rapport des répercussions marque officiellement la fin de la phase d'évaluation et le début de la phase d'examen. En effet, contrairement au régime provincial<sup>69</sup>, le régime fédéral permet que l'examen débute même si l'étude d'impact est incomplète. Telle qu'elle est décrite au chapitre 23, la structure procédurale du régime fédéral ne prévoit pas une analyse de la recevabilité du rapport des répercussions. Autrement dit, l'étude d'impact est transmise au Comité fédéral d'examen sans que sa suffisance ait été préalablement évaluée par l'administrateur fédéral. Suivant le régime fédéral, ce n'est qu'à la fin de la phase d'examen que le promoteur est informé du caractère incomplet de son rapport et de la nécessité de procéder à des recherches ou à des études supplémentaires<sup>70</sup>.

Ainsi, même si le rapport des répercussions déposé est incomplet, cela n'a pas pour effet de retarder la phase de l'examen public jusqu'à ce que ses lacunes soient comblées. Par contre, il n'est pas possible de conclure que cette situation soit analogue à celle qui existait dans l'affaire *Bellefleur* au regard des régimes provinciaux applicables au sud du Québec et dans la région de Moinier<sup>71</sup>. En effet, s'il juge le rapport incomplet, l'administrateur fédéral a l'obligation d'exiger du promoteur des données complémentaires et de soumettre à nouveau le projet à une évaluation et à un examen des impacts<sup>72</sup>.

68. *Id.*, al. 23.4.19. Cette disposition ne nomme pas expressément le ministre de l'Environnement. Cependant, selon l'article 1.15 C.B.J.N.Q., le terme « ministre » se réfère, dans la Convention, au « ministre fédéral ou provincial responsable des questions relevant de la compétence du gouvernement dont il est membre ». Par conséquent, le ministre dont il est question dans l'alinéa 23.4.19 est vraisemblablement le ministre canadien de l'Environnement.

69. Voir les sections 3.1.3 et 3.2 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 265 et 268.

70. Par déduction, voir C.B.J.N.Q., al. 23.4.23 et 23.4.24.

71. *Bellefleur c. Québec (P.G.)*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.). À ce sujet, voir note 187 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 268 et le texte correspondant.

72. C.B.J.N.Q., al. 23.4.23 et 23.4.24.

### 1.2.2 La phase II : l'examen des répercussions des projets de développement et la participation publique

La seconde phase du régime fédéral d'évaluation environnementale est sous la responsabilité du Comité fédéral d'examen. Aux termes de l'alinéa 23.4.14 de la Convention, celui-ci a pour mandat d'étudier les rapports des répercussions relatifs aux projets obligatoirement soumis ou assujettis en vertu de la procédure de tamisage. De façon plus précise :

Sur la foi du rapport d'évaluation des répercussions et d'autres renseignements, le Comité d'examen recommande d'autoriser ou de ne pas autoriser le développement et, le cas échéant, à quelles conditions, en précisant s'il y a lieu des mesures de prévention ou de correction. Le Comité peut aussi recommander que le développement soit soumis à plus ample évaluation et examen et, dans ce cas, précise les données ou renseignements requis<sup>73</sup>.

Ainsi, l'examen des impacts des projets de développement s'effectue sur la foi du rapport des répercussions ou d'autres renseignements, dont la Convention ne précise toutefois pas la provenance.

À la suite de l'examen de l'étude d'impact, si celle-ci est provisoire, l'administrateur fédéral doit donner son avis au promoteur sur les variantes du projet présentées. Si l'étude d'impact est incomplète, l'administrateur fédéral doit alors l'aviser de la nécessité de soumettre le projet à une nouvelle évaluation<sup>74</sup>. Dans cette dernière hypothèse, l'alinéa 23.4.24 de la Convention prévoit que le « projet de développement est soumis à une nouvelle évaluation et à un nouvel examen qui peut comporter les mêmes exigences quant aux renseignements, les mêmes spécifications quant aux rapports sur les répercussions et le même processus que ceux que [précise le chapitre 23]<sup>75</sup> ».

La détermination du caractère incomplet ou non de l'étude d'impact est laissée à l'entière discrétion de l'administrateur fédéral. Il n'a pas l'obligation de suivre les recommandations du Comité fédéral d'examen sur ce sujet<sup>76</sup>. Par contre, s'il juge l'étude d'impact incomplète, l'administrateur fédéral doit soumettre le projet à une seconde évaluation environnementale.

---

73. *Id.*, al. 23.4.21.

74. *Id.*, al. 23.4.23 (a).

75. À notre avis, l'administrateur fédéral peut alors se prévaloir de l'alinéa 23.4.1 C.B.J.N.Q. pour passer outre à certaines modalités du régime fédéral tel que cela est décrit dans la Convention.

76. C.B.J.N.Q., al. 23.3.23. Si l'administrateur fédéral n'accepte pas les recommandations du Comité fédéral d'examen ou désire les modifier, l'alinéa 23.4.25 C.B.J.N.Q. requiert qu'il consulte à nouveau le Comité afin d'expliquer sa position et d'en discuter avec lui.

La phase d'examen peut s'accompagner d'une consultation publique. Contrairement à la phase d'évaluation, elle ne concerne pas uniquement les Autochtones. De plus, il peut s'agir d'une participation directe. En effet, l'alinéa 23.4.20 de la Convention dispose ceci :

Les personnes, groupes de personnes ou communautés intéressés peuvent, directement ou par l'entremise de [l']Administration régionale [Kativik], faire des représentations au Comité d'examen. Ces représentations peuvent être faites par écrit, ou de vive voix lorsqu'il convient. Le présent alinéa ne limite pas le droit de l'administrateur fédéral d'autoriser de plus amples représentations.

La participation du public est toutefois peu encadrée. En matière d'accès à l'information, il est tout au plus possible de supposer que les Inuits et les autres personnes intéressées peuvent prendre connaissance de l'information pertinente auprès du Comité fédéral d'examen ou encore de l'Administration régionale Kativik<sup>77</sup>. En effet, cette dernière a en main l'ensemble du dossier du promoteur ou, à tout le moins, la directive préparée par l'administrateur fédéral dans le cas d'un projet de zone grise, les recommandations formulées par le Comité de sélection à cet égard et, dans tous les cas, le rapport des répercussions déposé<sup>78</sup>. De plus, la Convention ne prévoit pas dans quel délai la consultation du dossier du promoteur et les représentations écrites ou verbales du public peuvent se faire. Enfin, aucune règle n'encadre la tenue des audiences publiques ni la discrétion de l'administrateur fédéral d'autoriser de plus amples représentations.

Quant aux pouvoirs décisionnels du Comité fédéral d'examen, il est facile d'observer qu'ils sont plus restreints que ceux qui sont accordés à la Commission de la qualité de l'environnement Kativik en vertu du régime provincial<sup>79</sup>. Tout d'abord, l'administrateur fédéral n'est pas lié par les recommandations du Comité au sujet de l'acceptabilité du projet. Ensuite, seul l'administrateur fédéral peut autoriser une participation publique plus grande que celle qui est prévue dans la Convention. En fait, le seul véritable pouvoir décisionnel du Comité fédéral d'examen concerne la teneur de la directive formulée à l'égard des projets de développement automatiquement assujettis à une évaluation environnementale.

77. D'après les renseignements obtenus auprès de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la radio communautaire est largement utilisée pour diffuser l'information. Par ailleurs, les populations touchées ont, jusqu'à maintenant, été consultées de façon systématique.

78. *Id.*, al. 23.4.10 et 23.4.19.

79. De façon générale, voir la section 3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 256.

### 1.2.3 La phase III : la prise de décision et le contrôle

La troisième et dernière phase de l'évaluation et de l'examen des impacts comporte deux étapes : la prise de décision quant à l'opportunité d'autoriser ou non le projet et, dans l'affirmative, le suivi postérieur de ses répercussions environnementales et sociales.

La prise de décision quant à l'acceptabilité du projet incombe à l'administrateur fédéral<sup>80</sup>. Ce dernier doit après avoir pris en considération, entre autres, les recommandations du Comité fédéral d'examen, décider de l'opportunité d'autoriser ou non le projet et, le cas échéant, à quelles conditions<sup>81</sup>. S'il rejette les recommandations du Comité, il doit cependant expliquer sa position<sup>82</sup>. Selon l'alinéa 23.4.23 (b) de la Convention, l'administrateur fédéral fonde sa décision sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuits. Cette disposition lui permet également d'assortir l'autorisation de mesures de prévention et de correction qu'il juge appropriées.

La légalité de la décision de l'administrateur fédéral peut être contrôlée par la Cour fédérale sur la base des règles déjà présentées<sup>83</sup>. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le caractère déraisonnable de la décision est le motif le plus susceptible d'être invoqué devant les cours de justice. Dans le présent cas, la marge de manœuvre dont dispose l'administrateur fédéral apparaît plus grande que celle de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et de l'administrateur provincial dans le régime québécois du chapitre 23 de la Convention. En effet, sa discrétion comporte moins de limites. D'abord, il n'est pas lié par les recommandations du Comité fédéral d'examen. Au surplus, ces dernières ne tiennent pas compte des principes directeurs énoncés dans l'alinéa 23.3.19 de la Convention et auxquels est soumise la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. En somme, la discrétion de l'administrateur fédéral est seulement limitée par son obligation de prendre en considération les recommandations du Comité fédéral d'examen et d'analyser le contenu du rapport des répercussions, afin de fonder sa décision sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuits.

Une fois la décision finale rendue, celle-ci doit être transmise au promoteur et à l'Administration régionale Kativik<sup>84</sup>. Quelle qu'en soit la

80. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 221.

81. C.B.J.N.Q., al. 23.4.22.

82. *Id.*, al. 23.4.25.

83. Voir la section 3.3 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 271.

84. C.B.J.N.Q., al. 23.4.26 et 23.4.28.

teneur, cette décision lie le promoteur. Les autorisations ou les permis autrement requis ne peuvent l'exempter de son respect<sup>85</sup>. Toutefois, le gouvernement fédéral peut accepter l'exécution et l'exploitation d'un projet qui n'a pas été autorisé par l'administrateur fédéral ou modifier les conditions de sa mise en œuvre. L'alinéa 23.4.29 de la Convention exige tout au plus que le gouvernement intervienne pour un motif valable<sup>86</sup>. Par exemple, le motif invoqué pourrait être l'intérêt public ou la sécurité nationale. Puisque cette décision gouvernementale est strictement politique, elle pourrait même être fondée « sur des considérations d'ordre économique, politique, social ou autre<sup>87</sup> ».

Si le projet de développement est autorisé, la dernière étape d'un régime d'évaluation environnementale est généralement celle de l'inspection gouvernementale, de la surveillance des travaux, du suivi environnemental et de l'évaluation postérieure des effets du projet. Ces activités de contrôle *a posteriori* ont pour objet de s'assurer que les plans et devis du promoteur et l'exploitation de son projet sont conformes aux conditions fixées dans l'autorisation et que le projet est exploité conformément à ses exigences. Or, la Convention est muette à ce sujet. L'Administration régionale Kativik étant informée de la décision de l'administrateur fédéral, il est loisible cependant de penser qu'elle pourrait jouer un rôle à cet égard si les pouvoirs et les moyens nécessaires à cette fin lui étaient délégués. Par ailleurs, nous ignorons si, en pratique, l'administrateur fédéral assortit les certificats d'autorisation de conditions relatives au suivi environnemental.

En 1988, le rapport Lacoste<sup>88</sup> a conclu que l'étape du contrôle était l'élément le plus faible du régime en vigueur dans le sud du Québec<sup>89</sup>. De façon sommaire, le comité d'examen a d'abord constaté l'insuffisance des inspections effectuées par le ministère québécois de l'Environnement pour

---

85. *Id.*, al. 23.4.27 et 23.4.28.

86. Si le gouvernement exerce ce pouvoir, l'alinéa 23.4.30 C.B.J.N.Q. autorise l'administrateur fédéral à consulter le Comité fédéral d'examen, puis à suggérer au gouvernement les mesures de protection de l'environnement et du milieu social que le promoteur devrait alors respecter.

87. Par analogie avec le régime provincial applicable au sud du Québec et dans la région de Moinier, voir *Bellefleur*, précité, note 71, 2332. Voir aussi *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 526-527. Voir par analogie, en ce qui concerne le contrôle judiciaire de l'exercice de ce pouvoir, la section 2.2.2 de la première partie de notre article : M.-J. VERREAULT, *loc. cit.*, note 14, 253.

88. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure à parfaire. Rapport du Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale*, Québec, Gouvernement du Québec, décembre 1988 (ci-après cité : « rapport Lacoste »).

89. *Id.*, p. 89-96.

garantir le respect des autorisations accordées. Il a également jugé déficiente la surveillance environnementale des travaux par les promoteurs. En ce qui concerne le suivi, c'est-à-dire la vérification des hypothèses formulées dans l'étude d'impact quant aux répercussions des projets<sup>90</sup>, le rapport a notamment dénoncé l'absence de dispositions légales obligeant les promoteurs à produire un programme de suivi. Enfin, il a été souligné que l'absence d'évaluation des impacts des projets dans les années suivant leur réalisation nuisait à l'amélioration et à la cohérence de la procédure.

Rien ne démontre que la situation vécue dans le sud du Québec se soit améliorée depuis 1988. Nous pouvons donc supposer qu'elle y règne toujours et que les reproches formulés dans le rapport Lacoste valent aussi pour le Québec septentrional, tant au regard du régime provincial que du régime fédéral du chapitre 23.

## **2 Les chevauchements juridictionnels en matière d'évaluation environnementale au Nunavik : les solutions retenues par les parties signataires de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois***

Nous traiterons ci-dessous de la question des chevauchements juridictionnels et de l'harmonisation des régimes juridiques d'évaluation environnementale. Un chevauchement se produit lorsque deux instances ou plus ont l'obligation juridique de mener une évaluation et un examen des impacts relativement à un même projet<sup>91</sup>. En d'autres mots, l'hypothèse envisagée ici est celle de la mise en œuvre simultanée de plus d'un régime d'évaluation environnementale relevant d'autorités décisionnelles différentes. De manière incidente, la question de l'harmonisation des régimes d'évaluation environnementale est également abordée. Par « harmonisation », nous entendons une procédure intergouvernementale conçue notamment pour amenuiser les conséquences négatives des chevauchements juridictionnels. Elle prend souvent la forme d'ententes bilatérales conclues entre les instances visées<sup>92</sup>.

La question des chevauchements des régimes d'évaluation et d'examen des impacts au Nunavik s'inscrit dans une problématique plus globale, celle de la multiplication des régimes d'évaluation environnementale. Or, cette problématique n'est pas nouvelle. Au Canada, cette

---

90. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 223.

91. D. LAWRENCE, *Évaluations environnementales touchant plusieurs instances, Étude de fond préparée pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale*, « Portée et définitions », Lawrence Environmental, [En ligne], 1999, [<http://199212.18.103/bkgstudies/bkstd07.htm>] 14 novembre 2000).

92. *Ibid.*

situation existe depuis une dizaine d'années et elle constitue l'une des préoccupations majeures des autorités fédérales et provinciales dans le secteur de la protection de l'environnement. À preuve, le Parlement canadien a fait de la coopération fédérale-provinciale un élément fondamental de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>93</sup>. La signature de l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*<sup>94</sup>, en janvier 1998, constitue un autre exemple d'initiatives en vue d'atténuer les effets négatifs découlant de la multiplicité des régimes. Le Québec n'a toutefois pas signé cet accord. En 1999, l'Assemblée nationale a cependant adopté des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ayant pour objet la conclusion d'ententes de coordination en matière d'évaluation et d'examen des impacts<sup>95</sup>. Ces modifications concernent les projets visés dans l'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* devant être réalisés en partie à l'extérieur du Québec et qui, de ce fait, sont aussi soumis à un régime d'évaluation environnementale adopté par l'autorité de ce lieu (ex. : l'Ontario ou un État américain).

Par ailleurs, les effets négatifs des chevauchements juridictionnels sont connus. Il s'agit, par exemple, du risque de voir les différents régimes arriver à des conclusions différentes ou contradictoires, de l'incertitude des promoteurs quant aux exigences qu'ils doivent satisfaire, de la tenue parallèle de plusieurs audiences publiques ou de l'utilisation inappropriée des ressources humaines et financières disponibles. Selon certains acteurs engagés dans les régimes d'évaluation environnementale, il faut maintenant s'attarder à amenuiser ces effets négatifs plutôt que de débattre du problème de la multiplicité des régimes d'évaluation environnementale lui-même<sup>96</sup>. Il est vrai que seulement 7,5 p. 100 des projets de développement assujettis à un régime provincial d'évaluation environnementale sont aussi visés dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>97</sup>. Cepen-

---

93. Voir Y. LEBŒUF, « La cohabitation des processus fédéral et provincial d'évaluation environnementale », texte inédit d'une conférence présentée dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), Montréal, 21 mai 1999, p. 1.

94. *Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, Conseil des ministres de l'Environnement (CCME), [En ligne], 1998, [[http://www.ccme.ca/3f\\_priorities/3fa\\_harmonisation/3fa1\\_accord/3fa1html#accord](http://www.ccme.ca/3f_priorities/3fa_harmonisation/3fa1_accord/3fa1html#accord)] (23 novembre 2000).

95. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, L.Q. 1999, c. 76. À ce sujet, voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 9, 209-210.

96. D. LAWRENCE, *op. cit.*, note 91, section « Méthodologie ».

97. *Id.*, section « Fréquence de l'application à un même projet ».

dant, à notre avis, des phénomènes nouveaux justifient la poursuite des discussions sur la duplication des régimes d'évaluation et d'examen des impacts.

En effet, ces situations engendreront inévitablement un accroissement de la tendance à la multiplication des régimes d'évaluation environnementale, que ce soit à l'échelon local, national ou international. Pensons seulement à la mondialisation des marchés, à l'adoption de régimes d'évaluation environnementale stratégique, à la question de la pollution transfrontalière ou à l'établissement de nouvelles façons de procéder à la suite d'un règlement de revendications territoriales avec des communautés autochtones.

Quoi qu'il en soit, la situation particulière du Nunavik nécessite que nous nous penchions sur cette question, et ce, pour deux raisons. La première raison est que la problématique des chevauchements juridictionnels est plus complexe en territoire conventionné qu'ailleurs au Québec. En effet, la Convention établit un régime d'évaluation et d'examen des impacts à deux volets : l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale. Or, certains projets de développement peuvent être de nature provinciale et fédérale à la fois, c'est-à-dire de compétence mixte. Des chevauchements juridictionnels sont dès lors possibles, lesquels se complexifient si entre en jeu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Dans ce contexte, la situation en territoire conventionné diffère de celle qui existe ailleurs au Québec, puisque deux régimes fédéraux et non pas un seul y sont applicables.

Pour le reste, la situation vécue au Nunavik est analogue à celle qui règne au sud du Québec. En principe, « pas plus de deux procédures ne peuvent s'appliquer simultanément, leur application suivant généralement un découpage territorial, sauf si, bien entendu, un projet est d'une telle envergure qu'il chevauche plusieurs juridictions<sup>98</sup> ».

La seconde raison justifiant l'intérêt accordé à la question de la multiplicité des régimes d'évaluation environnementale au Nunavik s'infère de la volonté des parties signataires de la Convention, qui ont adopté une approche en vue de contrer cette problématique à la source. À cet égard, elles ont établi des règles de droit limitant et encadrant strictement les cas de chevauchements. Celles-ci s'articulent autour d'un principe général voulant qu'un projet de développement ne puisse faire l'objet de plus d'une évaluation environnementale à la fois, sauf en certaines circonstances

---

98. R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 196.



inévitables. En d'autres mots, ces règles ont pour caractéristique commune de poursuivre le même objectif : celui d'éviter les chevauchements.

Pour ce faire, les parties signataires de la Convention ont tout d'abord opté pour un critère de partage des responsabilités fédérales et québécoises simple et non équivoque : la nature des projets de développement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nul besoin de vérifier si un projet a des répercussions environnementales ou sociales touchant des domaines de compétence fédérale ou provinciale, ou les deux à la fois. Seule la nature du projet compte pour déterminer quel régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 doit être enclenché<sup>99</sup>. Comme l'a souligné la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, les parties signataires de l'entente voulaient éviter que les autorités fédérales et provinciales disposent d'un « pouvoir égal de décision à l'égard de chaque projet », situation qui aurait mené « tout droit à un chevauchement systématique et à l'impasse totale pour peu qu'un gouvernement autorise un projet, et l'autre pas »<sup>100</sup>.

Afin de réduire les cas de chevauchements, les parties signataires de la Convention ont également instauré le principe du régime d'évaluation environnementale unique<sup>101</sup>. Cette règle découle directement du critère voulant que les régimes d'évaluation environnementale du chapitre 23 portent sur les projets de développement et non sur leurs effets. Elle se trouve à l'alinéa 23.7.6 de la Convention :

[T]out projet de développement ne peut faire l'objet de plus d'un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ledit projet ne relève à la fois de la compétence provinciale et fédérale ou à moins que ledit projet soit situé en partie dans la Région et en partie ailleurs où un processus d'examen des répercussions est requis.

Enfin, la Convention précise exhaustivement les cas où les doublements juridictionnels sont permis et encadre strictement ceux-ci. L'étude de ce cadre juridique particulier est l'objet de notre dernière section. Elle s'intéresse à trois catégories de projets de développement pour lesquels l'application de plus d'un régime d'évaluation environnementale est permis. L'alinéa 23.7.6 de la Convention fait référence à deux de ces catégories : les projets de compétence mixte (2.1) et ceux qui sont situés en partie au Nunavik et dans d'autres territoires (2.2). Enfin, nous examinons le cas des projets assujettis à la fois au chapitre 23 de la Convention et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2.3).

99. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 529-530 ; *contra* : *Administration régionale crie*, précité, note 5 ; N. BANKES, *loc. cit.*, note 18.

100. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 528.

101. *Id.*, 528-529.

## 2.1 Les projets de développement de compétence mixte

Aux termes de l'alinéa 23.7.6 de la Convention, les projets de développement de compétence mixte représentent une catégorie de projets pouvant être soumise à deux régimes d'évaluation environnementale à la fois, à savoir les régimes provincial et fédéral du chapitre 23 de la Convention. La mise en œuvre totalement parallèle de ces deux régimes n'est toutefois pas inéluctable. En effet, la tenue d'un examen commun est possible si les prescriptions de l'alinéa 23.7.5 de la Convention sont respectées. Cette disposition prévoit ceci :

Le Canada et le Québec peuvent de consentement mutuel combiner les deux (2) processus d'examen des répercussions de la Commission de la qualité de l'environnement [Kativik] et du Comité fédéral d'examen dont fait état le présent chapitre, pourvu que cette combinaison ne porte [pas] atteinte aux droits et garanties en faveur des [Inuits] et des autres habitants de la Région accordés conformément aux dispositions du présent chapitre, ni aux droits et garanties, en faveur des Naskapis, prévus au sous-alinéa 23.2.2 g) et aux alinéas 23.3.3, 23.3.14, 23.3.20, 23.3.21, 23.3.22, 23.4.2, 23.4.12, 23.7.5 et 23.7.10<sup>102</sup>.

L'alinéa 23.7.5 n'autorise pas la fusion de toutes les étapes procédurales des régimes d'autorisation fédéral et provincial du chapitre 23 de la Convention. Il ne permet pas non plus que les décideurs, à savoir la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, le ministre québécois de l'Environnement et l'administrateur fédéral, renoncent à leur pouvoir de décision quant à l'acceptabilité des projets. À ce sujet, les commentaires de la Cour d'appel fédérale, tenus au regard de l'alinéa 22.6.7<sup>103</sup> dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, intéressent incontestablement l'alinéa 23.7.5 : « Les comités, instances décisionnelles, peuvent à la rigueur être fusionnés, pour éviter de mener deux enquêtes à la fois, mais chaque administrateur conserve son pouvoir décisionnel, ce qui serait normal puisqu'il s'agirait par hypothèse d'un projet de compétences à la fois fédérale et provinciale<sup>104</sup>. »

L'alinéa 23.7.5 de la Convention autorise seulement l'examen commun des répercussions sociales et environnementales des projets de développement de compétence mixte. Cette autorisation est cependant sujette au

102. C.B.J.N.Q., al. 23.7.5, tel qu'il a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

103. De façon générale, le libellé de l'alinéa 22.6.7 C.B.J.N.Q. est similaire à celui de l'alinéa 23.7.5, à la différence que l'Administration régionale crie doit consentir à la fusion des phases d'examen. Il faut également noter que, dans le chapitre 22 de la Convention, ce sont les administrateurs provincial et fédéral qui décident de l'acceptabilité ou non des projets assujettis à une évaluation environnementale. Le Comité provincial d'examen et le Comité fédéral d'examen disposent d'un simple pouvoir de recommandation à cet égard.

104. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 529.

respect de deux conditions. Premièrement, les gouvernements québécois et fédéral doivent consentir à l'examen combiné. Contrairement à l'alinéa 23.6.7 de la Convention, l'alinéa 23.7.5 ne requiert pas l'accord des Autochtones. En vertu de l'alinéa 23.7.10, le consentement des Inuits serait par contre nécessaire si les autorités canadiennes et québécoises envisageaient d'aller au-delà des termes de l'alinéa 23.7.5, en harmonisant de manière complète les différentes étapes des régimes fédéral et provincial d'évaluation environnementale. En effet, il s'agirait alors d'une démarche contraire au texte de la Convention et qui exige le consentement de chacune des parties signataires de l'entente.

À ce sujet, la Cour fédérale de première instance est d'ailleurs intervenue pour invalider un accord fédéral-provincial, qui ne respectait pas les modalités des chapitres 22 et 23 de la Convention en matière d'examen commun<sup>105</sup>. Conclu dans le contexte de la réalisation du projet hydro-électrique Grande-Baleine<sup>106</sup>, cet accord, intitulé : *Entente fédérale-provinciale — Évaluation environnementale conjointe — Complexe Grande-Baleine*, n'avait été signé ni par l'Administration régionale crie ni par la partie inuite à la Convention. Or, cette entente prévoyait la tenue d'une évaluation environnementale commune qui, d'un point de vue procédural, était semblable à celle qui est prévue dans la Convention. Toutefois, l'examen fédéral était soumis à l'administrateur provincial, écartant ainsi la participation de l'administrateur fédéral et éliminant son pouvoir de décision à la fin du processus<sup>107</sup>.

Après analyse, le tribunal conclut que l'accord fédéral-provincial ne satisfaisait pas aux conditions d'examen combiné prévues dans les alinéas 22.6.7 et 23.7.5 de la Convention. De façon sommaire, le raisonnement qui a mené la Cour à cette conclusion est le suivant.

Selon le tribunal, les alinéas 22.6.7 et 23.7.5 ne prévoient pas que les projets de compétence mixte sont soumis à une seule évaluation environnementale. Ces dispositions autorisent la tenue d'un examen combiné et, pour le reste, les régimes fédéral et provincial d'évaluation environnementale doivent demeurer distincts. Or, l'entente conclue par le

---

105. *Administration régionale crie*, précité, note 5.

106. Dans cette affaire, la Cour fédérale a conclu que les régimes fédéraux des chapitres 22 et 23 de la Convention concernaient le complexe Grande-Baleine, parce que ce projet touchait des matières étant de compétence législative fédérale. Depuis la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Bande d'Eastmain*, il est toutefois reconnu que le fait qu'un projet a une incidence sur un domaine de compétence fédérale n'autorise pas la mise en œuvre des régimes fédéraux d'évaluation environnementale de la Convention.

107. *Administration régionale crie*, précité, note 5, 448.

Québec et le Canada prévoyait une seule évaluation environnementale, laquelle aurait été tenue sous la gouverne de l'administrateur provincial. L'administrateur fédéral ayant lui aussi l'obligation publique impérative d'entreprendre une évaluation environnementale et de décider de l'acceptabilité du projet Grande-Baleine, la Cour fédérale conclut que les gouvernements québécois et fédéral ne pouvaient écarter la mise en œuvre des régimes fédéraux des chapitres 22 et 23 de la Convention sans le consentement des Cris et des Inuits<sup>108</sup>.

Selon l'alinéa 23.7.5 de la Convention, la tenue d'un examen commun est également conditionnelle au respect des droits et des garanties qu'accorde le chapitre 23 aux Inuits et aux autres habitants du Nunavik. À la lumière des dispositions énumérées dans cet alinéa relativement aux Naskapis, il semble que le respect de ces droits et de ces garanties corresponde, pour le moins, au respect des droits accordés dans le chapitre 24 de la Convention en matière de prélèvement faunique ainsi que des mécanismes de consultation et de représentation établis en vue d'assurer la participation du public et des Inuits aux phases d'évaluation, d'examen et de prise de décision des régimes provincial et fédéral du chapitre 23 de la Convention.

Dans cette optique, il faudrait que les comités engagés dans la procédure de tamisage et ceux qui sont chargés de procéder à l'examen des répercussions environnementales et sociales des projets et à la prise de décision quant à leur acceptabilité comptent parmi leurs membres des personnes nommées par l'Administration régionale Kativik. Quant aux personnes désignées par les gouvernements fédéral et provincial, leur nombre devrait respecter la représentation inuite prévue dans la Convention. Enfin, les Inuits et le public en général devraient pouvoir participer à l'examen des impacts des projets selon les plus avantageuses modalités prévues dans chacun des régimes.

Dans un autre ordre d'idée, les comités créés en vertu de l'alinéa 23.7.5 devraient tenir compte, dans l'exercice de leurs fonctions, des principes directeurs et des considérations environnementales et sociales prévues dans les alinéas 23.2.4 et 23.3.19 et l'annexe 3 du chapitre 23. Également, les autorités fédérales et provinciales devraient conserver leur pouvoir de décision quant à l'acceptabilité des projets.

Ainsi, l'alinéa 23.7.5 de la Convention permet une harmonisation incomplète des régimes provincial et fédéral du chapitre 23. La Commission sur la qualité de l'environnement Kativik et les administrateurs

---

108. *Id.*, 458-459.

provincial et fédéral conservent tous leur pouvoir de décision. Par conséquent, les inconvénients découlant des chevauchements juridictionnels demeurent, notamment celui d'un risque de résultats différents ou contradictoires. Cependant, la tenue d'audiences publiques parallèles peut être évitée. Ainsi, une utilisation plus appropriée des ressources humaines et financières disponibles est favorisée. En outre, bien que l'alinéa 23.7.5 ne le prévoit pas expressément, les dispositions qui y sont énumérées relativement aux Naskapis appuient l'interprétation voulant que la préparation d'une directive commune soit également permise.

Enfin, pour une harmonisation plus complète des régimes fédéral et provincial du chapitre 23, par exemple la tenue d'une seule évaluation environnementale, les gouvernements québécois et fédéral devraient conclure une entente dérogeant aux prescriptions de l'alinéa 23.7.5 de la Convention. Dans cette hypothèse, le consentement des Inuits serait requis.

## **2.2 Les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires**

Aux termes de l'alinéa 23.7.6 de la Convention, la seconde exception au principe de l'application d'un seul régime d'évaluation environnementale concerne les projets de développement situés en partie au Nunavik et en partie dans un territoire où d'autres régimes d'évaluation environnementale sont en vigueur<sup>109</sup>. Elle concerne tous les projets de développement assujettis au chapitre 23 de la Convention, qu'ils soient de compétence provinciale, fédérale ou mixte.

Évidemment, la situation la plus simple serait celle d'un projet relevant d'un seul palier législatif, par exemple un projet de compétence provinciale touchant à la fois les territoires inuit et cri. Le législateur québécois a repris dans l'article 211 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* la partie de l'alinéa 23.7.6 qui concerne explicitement cette hypothèse :

Aucun projet ne peut être soumis, en vertu de la présente loi, à plus d'une procédure d'évaluation et d'examen, à moins qu'il touche en partie l'un, et en partie l'autre, des territoires visés aux articles 133 [la région de la Baie-James] et 168 [le Nunavik] ou qu'il touche en partie un territoire non visé par lesdits articles.

Dans le cas d'un projet situé en territoires inuit et cri, deux évaluations et examens des impacts parallèles devraient donc avoir lieu, l'un en vertu du chapitre 22 de la Convention et l'autre en vertu du chapitre 23. La Commission de la qualité de l'environnement Kativik et le Comité provincial d'examen, créé conformément à l'alinéa 22.6.1 de la Convention, ne

---

109. *Bande d'Eastmain*, précité, note 5, 528.

pourraient procéder à un examen commun que si le gouvernement du Québec et les deux parties autochtones y consentaient. Il en serait de même s'il y avait fusion d'autres phases des régimes<sup>110</sup>.

La situation serait plus complexe si le projet relevait à la fois des compétences législatives du Québec et du Canada. Comment, à titre d'exemple, pourrait être résolue conformément à la Convention la question des chevauchements si un projet de développement de compétence mixte avait une ampleur telle qu'il toucherait à la fois le Nunavik, la région de la Baie-James et le sud du Québec ?

Le projet serait au minimum soumis à six mécanismes d'évaluation et d'examen des impacts distincts. À l'échelon fédéral, s'appliquerait ce qui est prévu aux chapitres 22 et 23 de la Convention et peut-être dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, du moins dans le sud du Québec. À l'échelon provincial, le projet serait assujéti aux régimes des chapitres 22 et 23 ainsi qu'à celui des articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Sans l'accord des Inuits, mais avec celui des Cris, les gouvernements québécois et fédéral pourraient, au mieux, décider de procéder à trois examens parallèles : le premier en vertu de l'alinéa 23.7.5 pour le Nunavik, le deuxième par l'application de l'alinéa 22.6.7 pour la région de la Baie-James, et le troisième en vertu de l'article 40 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* pour le sud du Québec. Pour un seul examen ou toute modalité différente, le consentement du Québec, du Canada et des deux parties autochtones serait par contre nécessaire.

Donc, dans le cas de projets situés en partie au Nunavik et en partie dans d'autres territoires, une harmonisation complète des divers régimes d'évaluation environnementale est difficilement réalisable. La Convention ne prévoit même pas la tenue d'un examen commun. De plus, il serait étonnant que les autorités décisionnelles renoncent à leur pouvoir de décision. Comme dans le cas des projets de compétence mixte, les effets négatifs des chevauchements juridictionnels, comme le risque de résultats contradictoires ou incohérents à la fin des régimes d'évaluation environnementale, demeurent.

### **2.3 Les projets de développement assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale***

La dernière exception au principe de l'application d'un seul régime d'évaluation environnementale de l'alinéa 23.7.6 de la Convention touche

---

110. C.B.J.N.Q., al. 22.6.7, 22.7.10 et 23.7.10, tel que cela a été modifié par la *Convention complémentaire n° 1*.

l'applicabilité de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au Nunavik. La Convention prévoit dans l'alinéa 23.7.7, la possibilité que deux régimes fédéraux d'évaluation environnementale puissent de façon concomitante s'appliquer à un même projet :

Aucune disposition du présent chapitre ne doit être interprétée comme imposant pour le Canada un processus d'évaluation et d'examen des répercussions à moins que ne l'exige une loi ou un règlement fédéral. Cependant, ceci ne doit pas être interprété comme constituant un empêchement pour le Canada d'exiger un processus additionnel d'examen des répercussions de la part du Canada comme condition d'une participation financière pour le Canada à tout projet de développement.

La question de savoir si la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'applique au Nunavik seulement en certaines circonstances, c'est-à-dire lorsque le gouvernement fédéral finance des projets de développement, dépend de l'interprétation à donner à l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Cependant, avant d'aborder plus précisément cette question, nous voulons apporter les précisions suivantes.

L'incorporation dans la Convention de régimes de protection environnementale et sociale a fait en sorte que les règles de droit applicables en territoire conventionné dérogent à certains égards aux normes généralement applicables ailleurs au Québec ou au Canada. Cependant, l'entrée en vigueur de la Convention n'a pas rendu automatiquement inapplicables au Nunavik les lois provinciales et fédérales d'application générale relatives à la protection de l'environnement et du milieu social<sup>111</sup>. En effet, l'alinéa 23.2.3 de la Convention dispose que toutes « les lois fédérales et provinciales applicables qui sont d'application générale concernant la protection de l'environnement et du milieu social s'appliquent dans la Région, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la Convention, et en particulier, du présent chapitre ».

Les lois provinciale et fédérale adoptées pour mettre en vigueur la Convention prévoient également que les lois incompatibles avec les dispositions de la Convention doivent lui céder le pas<sup>112</sup>. En somme, le principe général veut que toute loi d'application générale puisse s'appliquer au Nunavik, à moins que celle-ci ne soit incompatible avec la Convention. En

111. Par exemple, tel est le cas de la partie I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, à l'exception de la procédure d'évaluation environnementale prévue aux articles 31.1 et suivants : L.Q.E., art. 213. Voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 9, 209-210 ; Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 43, p. 150.

112. *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67, art. 6 ; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*, S.C. 1976-1977, c. 32, art. 8 ; C.B.J.N.Q., al. 2.5.

d'autres mots, les parties signataires de l'entente ont voulu accorder à la Convention un caractère prépondérant.

Le sens à donner au critère d'incompatibilité de l'alinéa 23.2.3 de la Convention est difficile à circonscrire. La décision de la Cour d'appel fédérale rendue dans l'affaire *Bande d'Eastmain* offre toutefois un exemple de la notion d'incompatibilité applicable à l'alinéa 23.2.3. Cette cause porte sur le chapitre 22 de la Convention, mais, en raison de la parenté entre les chapitres 22 et 23, elle intéresse indubitablement ce dernier chapitre.

De façon sommaire, l'appel principal interjeté par le procureur général du Canada et par Hydro-Québec avait pour objet d'empêcher que le projet hydroélectrique Eastmain 1 soit soumis au régime d'évaluation environnementale prévu dans le Décret sur les lignes directrices<sup>113</sup>. À l'unanimité, la Cour d'appel fédérale décida que le juge de première instance avait eu tort d'ordonner aux ministres des Affaires indiennes et du Nord, de Pêches et Océans, des Transports et de l'Environnement d'appliquer le Décret sur les lignes directrices à ce projet.

Que ce soit en première instance ou en appel, personne n'a prétendu que le régime fédéral de la Convention était le seul régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts applicable en territoire conventionné. C'est plutôt l'application du Décret sur les lignes directrices au projet Eastmain 1 lui-même qui a été contestée avec succès. Le tribunal d'appel a jugé que l'assujettissement du projet au régime fédéral prévu dans le Décret sur les lignes directrices était contraire aux prescriptions du chapitre 8 de la Convention. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le projet Eastmain 1 fait partie intégrante du complexe La Grande. Or, l'alinéa 8.18 de la Convention autorisait déjà, en 1975, la réalisation de ce complexe hydroélectrique. Voici un extrait des commentaires du juge Décary à ce sujet :

La Convention prévoit de façon détaillée et exhaustive la portée et la nature des études environnementales auxquelles les parties ont convenu de soumettre les projets de développement entrepris en territoire conventionné. Le régime mis en place représente l'expression du consensus particulier intervenu entre les parties, et les parties ont expressément prévu qu'un complexe, le complexe La Grande (1975), échappe à l'application de ce régime, tout comme elles ont voulu, à l'article 2.5, que les lois provinciale et fédérale qui allaient mettre en vigueur la Convention stipulent l'une et l'autre que les lois incompatibles avec les dispositions de la Convention devront lui céder le pas.

---

113. La Cour suprême du Canada a examiné les conditions d'application du Décret sur les lignes directrices dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3. Voir aussi R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 43, p. 14, 101 et suiv.



Or, dans le cadre de ce consensus, le gouvernement du Canada, au second paragraphe de l'article 8.18 de la Convention, a formellement autorisé la construction du Complexe et il a confirmé législativement ce consentement en adoptant la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* [...]. Il y a là, à mon avis, consentement irrévocable à la construction du Complexe, ce qui exclut l'application du Décret puisque celui-ci, de par les termes mêmes de son article 3, prescrit que le processus d'évaluation environnementale ait lieu « avant de prendre des décisions irrévocables ». La décision irrévocable ayant été prise en 1975, le Décret, adopté en 1984, ne saurait trouver application. Le Décret ne peut s'appliquer rétroactivement à des décisions valablement prises par le gouvernement du Canada et confirmées par le Parlement antérieurement à son entrée en vigueur<sup>114</sup>.

Bien que cette décision offre un exemple de ce qu'est une incompatibilité au sens de l'alinéa 23.2.3 de la Convention, la Cour d'appel fédérale n'a pas davantage indiqué le sens à donner à ce critère. À notre avis, il est toutefois possible de préciser sa portée en s'inspirant des principes constitutionnels applicables en matière de conflits entre les lois fédérales et les lois provinciales.

Dans ce contexte, la règle générale applicable veut que la « législation qu'adopte valablement le fédéral est prépondérante : elle prime sur toute législation provinciale également valide mais incompatible avec elle<sup>115</sup> ». Or, selon la jurisprudence, le degré d'incompatibilité pour que la règle de la prépondérance entre en jeu est très exigeant. Il doit y avoir conflit irréductible rendant radicalement impossible l'application concomitante ou complémentaire des lois fédérales et provinciales. De plus, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'il fallait favoriser l'interprétation des lois fédérales permettant qu'elles n'entrent pas en conflit avec les lois provinciales<sup>116</sup>. Si cette analogie est valable, il y aurait alors incompatibilité au sens de l'alinéa 23.2.3 de la Convention, si l'observance d'une loi fédérale ou provinciale d'application générale entraînait l'inobservance de la Convention ou, encore, si un tribunal ne pouvait appliquer de façon concomitante une telle loi et la Convention.

En ce qui concerne la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il n'y a aucun doute qu'il s'agit d'une loi d'application générale concernant la protection de l'environnement. Le fait qu'elle peut comporter des exigences plus strictes que le chapitre 23 de la Convention ne constitue pas un conflit au sens de l'alinéa 23.2.3<sup>117</sup>. Elle est donc applicable au

114. *Bande d'Eastmain*, précité, note 18, 532-533.

115. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 22, p. 468.

116. *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, 356.

117. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 22, p. 469.

Nunavik<sup>118</sup>, conclusion d'ailleurs étayée par le texte de l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Reste à savoir dans quelles circonstances elle y est applicable.

Deux interprétations de l'alinéa 23.7.7 sont possibles. Premièrement, il pourrait autoriser sans limites l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au Nunavik, à la condition que ses règles d'assujettissement des projets soient respectées. Selon cette interprétation, si un projet était à la fois assujetti au régime fédéral du chapitre 23 et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la volonté des parties signataires de restreindre la multiplication des régimes, telle qu'elle est exprimée dans l'article 23.7.6 de la Convention, commanderait alors que les autorités publiques fédérales harmonisent les deux régimes. Or, la Convention a un caractère obligatoire et ses dispositions priment les lois fédérales et provinciales d'application générale<sup>119</sup>. Par conséquent, le nouveau régime d'évaluation environnementale devrait respecter intégralement les prescriptions du chapitre 23, à moins que la partie inuite à la Convention ne renonce expressément à certains de ses éléments.

La seconde interprétation possible de l'alinéa 23.7.7 est plus restrictive, mais mieux soutenue par les modalités de la Convention. Par exemple, au Nunavik, seuls les projets de développement auxquels participe financièrement le gouvernement canadien pourraient être soumis au régime d'évaluation et d'examen des impacts de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, en sus des régimes provincial et fédéral prévus dans la Convention. Comme dans l'hypothèse précédente, les autorités publiques responsables devraient toutefois combiner les deux régimes<sup>120</sup>. De plus, le nouveau mécanisme devrait respecter intégralement les prescriptions du chapitre 23, à moins que la partie inuite signataire de la Convention ne renonce expressément à certaines de ses dispositions. En effet, en raison du caractère obligatoire de la Convention, une évaluation environnementale effectuée uniquement en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne pourrait légalement remplacer le régime fédéral d'évaluation et d'examen des impacts du chapitre 23.

Quoi qu'il en soit, force est de conclure que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est applicable au Nunavik. Il faut, par contre, que son application soit compatible avec la Convention et que les conditions nécessaires à l'enclenchement du mécanisme soient satisfaites. Par conséquent, pour chaque projet susceptible d'être assujetti à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, un test en deux étapes doit

118. Voir R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 24, 201.

119. C.B.J.N.Q., al. 23.2.3.

120. *Id.*, al. 23.7.6.

être appliqué. Premièrement, il convient de déterminer si l'application de la loi à un projet donné est incompatible avec une disposition de la Convention. Dans l'affirmative, cette dernière prime et le test est terminé dès la première étape. Dans la négative, il est nécessaire, dans un second temps, de vérifier si les conditions d'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sont remplies.

La consultation de l'*Index fédéral des évaluations environnementales* de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale tend à démontrer que les autorités publiques fédérales favorisent une interprétation libérale de l'alinéa 23.7.7 de la Convention. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, au moins 28 projets ont été assujettis à cette loi. Au total, 25 de ces projets l'ont été soit en raison de la participation financière du fédéral à leur réalisation<sup>121</sup> (12 projets), soit parce que le promoteur était un organisme fédéral<sup>122</sup> (13 projets). Enfin, 3 projets ont été soumis à une évaluation environnementale parce que leur réalisation était sujette, par exemple, à l'obtention d'une autorisation en vertu de dispositions législatives ou réglementaires figurant dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*<sup>123</sup>.

Toutefois, nous avons pu observer que, dans plusieurs cas, les autorités fédérales ont omis de considérer le caractère obligatoire et prépondérant de la Convention. En effet, à l'exception des projets de construction d'infrastructures maritimes dans les villages de Quaqtaq, de Kangiqsualujuaq, d'Inukjuak, de Kangiqsujuaq et de Kuujuaq, les projets visés dans les règles d'assujettissement du régime fédéral du chapitre 23 n'ont pas été soumis à une évaluation environnementale en vertu de ce régime. En outre, certains projets, comme la construction d'équipements municipaux et communautaires ou de rues et de trottoirs municipaux, ont été assujettis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Pourtant, il s'agit de projets figurant sur la liste d'exclusion de l'annexe 2 du chapitre 23 de la Convention.

Sous leur forme actuelle, les renseignements obtenus auprès de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ne permettent pas d'expliquer pourquoi, en pratique, la mise en œuvre du régime fédéral du chapitre 23 a ainsi été écartée. Son application à des projets plus récents, c'est-à-dire aux infrastructures maritimes des cinq villages nordiques précédemment énumérés, permet par contre d'espérer que l'administrateur

121. L.C.E.E., art. 5 (1) (b).

122. *Id.*, art. 5 (1) (a).

123. *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, DORS/94-636 ; L.C.E.E., art. 5 (1) (d).

fédéral et les organismes fédéraux, créés en vertu de la Convention afin de contrôler les projets de développement au Nunavik, exerceront de manière plus effective les fonctions et les devoirs qui leur incombent conformément à cette entente.

En résumé, le chapitre 23 de la Convention comprend des règles de droit limitant et encadrant strictement les cas possibles de chevauchement. À ce titre, les parties signataires ont encore une fois fait preuve d'avant-gardisme. En effet, la question de la multiplicité des régimes d'évaluation et d'examen des impacts n'est discutée que depuis une dizaine d'années. Cependant, il apparaît déjà que les mesures d'harmonisation prévues dans la Convention sont plutôt limitées. Elles n'intéressent précisément que les projets de compétence à la fois fédérale et provinciale. Et encore là, l'examen commun est la seule solution expressément envisagée par les parties signataires de l'entente. Après analyse, nous constatons donc que la mesure permettant le plus efficacement d'éviter les chevauchements juridictionnels est le critère de partage des responsabilités entre le fédéral et le provincial, c'est-à-dire la règle voulant que ce soit la nature des projets qui détermine l'instance tenue de procéder à une évaluation et à un examen des impacts des projets.

Par ailleurs, la situation la plus complexe est certainement celle où un projet de développement est assujéti à la fois au chapitre 23 de la Convention et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. D'un point de vue théorique, l'interprétation de l'alinéa 23.7.7 de la Convention soulève des difficultés. À notre avis, l'interprétation la plus restrictive est celle à favoriser, parce qu'elle paraît être la plus conforme à la volonté des parties signataires de l'entente d'éviter la duplication des régimes et qu'elle est mieux soutenue par les modalités de la Convention. De plus, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'assujettir un même projet à deux régimes fédéraux d'évaluation environnementale distincts. Cependant, sur le plan pratique, une application limitée de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, c'est-à-dire restreinte aux cas où le fédéral participe financièrement à la réalisation des projets, semble offrir bien peu d'avantages. En effet, la plupart des projets de développement économique relevant de la compétence fédérale et réalisés au nord du Québec sont financés par le gouvernement fédéral.

Enfin, comme cela se produit dans le sud du Québec, les querelles politiques entre les gouvernements du Québec et du Canada nuisent grandement à la résolution du problème des chevauchements juridictionnels au Nunavik. En 1988, le rapport Lacoste a proposé la signature d'un protocole d'entente en vue de l'harmonisation du régime provincial d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec avec le régime fédéral

d'application générale. Or, ce rapport a également indiqué que l'accord devrait notamment respecter la compétence du Québec en matière de protection environnementale<sup>124</sup>. En 1992, la Commission de l'aménagement et des équipements est revenue à la charge en soulignant à nouveau les inquiétudes du Québec quant aux empiètements du gouvernement fédéral en matière d'évaluation et d'examen des impacts<sup>125</sup>. Compte tenu de cette position, il n'est guère possible de s'étonner que le Québec n'ait pas encore signé l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*<sup>126</sup>.

## Conclusion

Né du désir de concilier le développement économique du Nord québécois et la préservation de la spécificité culturelle des Inuits, le chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* a cristallisé juridiquement une réalité environnementale et sociale fort différente de celle qui existe au sud du Québec. Pour ce faire, les parties signataires de l'entente ont instauré deux régimes d'évaluation environnementale, l'un pour les projets de compétence provinciale et l'autre pour les projets de compétence fédérale.

Ces régimes comportent des caractéristiques suffisamment distinctives pour une étude séparée. Cependant, ils sont à plusieurs points de vue similaires. Par exemple, ils partagent les mêmes finalités ainsi qu'une conception large, pluridimensionnelle et très avant-gardiste de l'évaluation et de l'examen des impacts. Cette approche se reflète partout dans le chapitre 23 et plus particulièrement dans l'annexe 3, laquelle décrit les buts et le contenu d'un rapport des répercussions. Également, des manifestations plus précises apparaissent, surtout dans les règles déterminant le champ d'application des régimes et dans celles qui ont été adoptées en vue d'éviter les chevauchements juridictionnels.

La clé des régimes provincial et fédéral du chapitre 23 est sans aucun doute la définition commune de « projet de développement » prévue dans l'alinéa 23.1.1 de la Convention. Les deux régimes s'intéressent au contrôle préalable des activités humaines concrètes, qu'elles soient issues du secteur public ou privé, qui entrent dans cette définition. Or, sa portée est tellement large qu'il est difficile d'imaginer des activités de développement n'y étant pas visées. En effet, l'alinéa 23.1.1 englobe un vaste éventail de

---

124. Rapport Lacoste, précité, note 88, p. 89 et 127.

125. COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Rapport final*, Québec, Assemblée nationale, 9 avril 1992, p. 48.

126. *Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, précité, note 94.

projets aux finalités les plus diverses (ex. : commerciale, touristique ou écologique). De plus, il n'exige pas que ces activités soient de grande envergure ni qu'elles causent des dommages réels à l'environnement ou au milieu social des Inuits. Enfin, la définition de « projet de développement » distingue les concepts d'environnement et de milieu social et renvoie à des définitions larges et non exhaustives de ces notions.

Le mode d'assujettissement choisi par les parties signataires vient toutefois restreindre le champ d'application des régimes. Il se compose d'une liste de projets obligatoirement assujettis, d'une liste de projets obligatoirement exclus et d'une procédure de tamisage, auxquelles s'ajoutent des règles particulières d'exemption de projets. Après analyse, nous constatons que seuls les projets dont l'impact est majeur sur l'environnement ou le milieu social des Inuits sont susceptibles d'être soumis à une évaluation environnementale. La générosité de la définition de « projet de développement » permet toutefois que les projets ne figurant ni sur la liste d'inclusion ni sur la liste d'exclusion soient soumis, par l'entremise de la procédure de tamisage, à l'attention des Inuits siégeant aux comités d'évaluation des répercussions environnementales et sociales des projets. Ainsi, même si cette évaluation sommaire mène à la délivrance d'une attestation de non-assujettissement, la grande majorité des projets de développement au Nunavik sont soumis à une certaine forme de contrôle préalable à leur réalisation par l'intermédiaire d'un processus unique.

Jusqu'à maintenant, le régime provincial d'évaluation environnementale est celui qui a été utilisé de manière plus soutenue. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, 127 projets ont été soumis à l'appréciation de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Parmi ceux-ci, 106 projets ont fait l'objet d'une autorisation ou d'une attestation de non-assujettissement, 10 projets ont été modifiés, ce qui a mené à la délivrance d'un nouveau certificat d'autorisation, et un projet a fait l'objet d'une prolongation de l'autorisation d'origine.

En ce qui a trait à la mise en œuvre du régime fédéral, les données dont nous disposons démontrent que les organismes du Nord ont usé moins souvent de leurs pouvoirs que la réalité du développement de cette région l'aurait requis. En effet, il semble qu'aucun projet de zone grise n'ait été évalué par le Comité de sélection. Quant au Comité fédéral d'examen, seulement 2 projets ont jusqu'à maintenant été soumis à son appréciation, tandis que 3 autres sont présentement en phase d'examen ou en voie de l'être. Or, ces 5 projets concernent une seule catégorie d'activités, soit la construction d'infrastructures maritimes dans les villages nordiques. De plus, il s'agit de projets récents, c'est-à-dire assujettis à une évaluation

environnementale entre 1999 et 2001. Par conséquent, l'efficacité du régime fédéral du chapitre 23 n'a jamais vraiment été mise à l'épreuve.

Cette situation est pour le moins étonnante, étant donné que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été appliquée au moins 27 fois à des projets de développement au Nunavik. Or, dans bien des cas, non seulement le caractère prépondérant de la Convention et la volonté des parties signataires d'éviter les chevauchements juridictionnels n'ont pas été respectés, mais plusieurs de ces projets étaient visés dans le régime d'évaluation environnementale du chapitre 23 et n'y ont pas été assujettis. Un intérêt croissant venant des gens du Sud et même de l'ensemble de la planète pour le Nord étant appréhendé, nous ne pouvons que déplorer la non-application du régime fédéral. Son caractère obligatoire a pourtant été clairement reconnu par la jurisprudence.

De manière générale, nous pouvons tout de même affirmer que, en théorie, tant le régime provincial que le régime fédéral d'évaluation environnementale du chapitre 23 ont bien subi l'usure du temps. Très avant-gardistes à l'époque de leur institutionnalisation, ils répondent encore aujourd'hui aux exigences les plus récentes en matière d'évaluation et d'examen des impacts. À notre avis, deux éléments importants des régimes devraient cependant être améliorés : les mesures de suivi environnemental ainsi que les règles d'accès à l'information et de participation publique.

Pour ce qui est des mesures de suivi environnemental, il faudrait que les lacunes de la Convention soient comblées et que les institutions nordiques (ex. : la Commission de la qualité de l'environnement Kativik et l'Administration régionale Kativik) disposent de l'expertise et des moyens financiers nécessaires, notamment en vue du contrôle du respect des conditions fixées dans les certificats d'autorisation.

Les règles relatives à l'accès à l'information et à la participation publique devraient aussi être bonifiées. Dans le cas du régime provincial, n'eût été de l'intervention du législateur québécois, aucune règle de droit n'encadrerait l'accès à l'information et la participation du public au régime d'évaluation et d'examen des impacts. Encore là, notre expérience personnelle démontre que les renseignements rendus disponibles sont difficilement accessibles et se révèlent incomplets. Pour ce qui est du régime fédéral, la Convention prévoit tout au plus que des représentations peuvent être faites auprès du Comité fédéral d'examen et que des audiences publiques peuvent être requises par l'administrateur fédéral. De plus, rien n'oblige la tenue à jour d'un registre public relativement aux projets de développement de compétence fédérale soumis à une évaluation environnementale en vertu du chapitre 23.

La Convention est cependant plus explicite en ce qui a trait à la participation des Inuits à la mise en œuvre des régimes provincial et fédéral. En effet, la teneur du chapitre 23 reflète davantage la volonté des parties signataires d'accorder un statut privilégié aux Inuits dans le contrôle des projets de développement au Nunavik qu'au public en général. À cet égard, il est toutefois possible d'observer que le gouvernement provincial a été moins frileux que le gouvernement fédéral. La Commission sur la qualité de l'environnement Kativik joue en effet un rôle beaucoup moins secondaire que le Comité de sélection et le Comité fédéral d'examen dans le fonctionnement du régime provincial et dans la prise de décision sur l'acceptabilité des projets de développement. Elle est le seul organisme à disposer, en plus de pouvoirs de recommandation, de véritables pouvoirs décisionnels.

Des changements importants en matière d'évaluation environnementale des projets de développement au Nunavik sont par ailleurs à prévoir. En effet, la Commission du Nunavik<sup>127</sup> a récemment rendu publiques ses recommandations sur la création d'une forme de gouvernement pour le Nunavik. En matière de protection de l'environnement, les membres de la Commission proposent de confier aux institutions nordiques des pouvoirs accrus, d'élargir le mandat de celles-ci et de simplifier les régimes d'évaluation environnementale actuellement applicables<sup>128</sup>.

Plus concrètement, la Commission du Nunavik recommande l'instauration d'un régime d'évaluation et d'examen des impacts sociaux et environnementaux des projets de développement unifié. Sa mise en œuvre relèverait d'un seul organisme, appelé la « Commission environnementale du Nunavik<sup>129</sup> ». De façon plus précise, celle-ci aurait notamment pour mandat d'assurer « la gestion et le contrôle du régime unifié d'évaluation

---

127. Créée en novembre 1999, la Commission du Nunavik est un comité tripartite Québec-Canada-Nunavik. Elle avait pour mandat de proposer une forme de gouvernement pour le Nunavik. Voir l'*Accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'examen d'une forme de gouvernement au Nunavik par l'institution d'une Commission du Nunavik*, Québec, Secrétariat aux affaires autochtones, [En ligne], 1999, [<http://www.saa.gouv.qc.ca/ententes/f-accord-novembre.htm>] (2 décembre 2000); *Décret concernant la mise sur pied de la commission chargée de faire des recommandations sur une forme de gouvernement au Nunavik*, D. 1252-99, (1999) G.O. II.6051.

128. COMMISSION DU NUNAVIK, *Amiqqaaluta — Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, rapport de la Commission du Nunavik*, mars 2001.

129. La Commission environnementale du Nunavik se composerait de membres nommés par les gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada. Au moins 50 p. 100 d'entre eux devraient être des représentants du gouvernement du Nunavik : COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 128, p. 83.



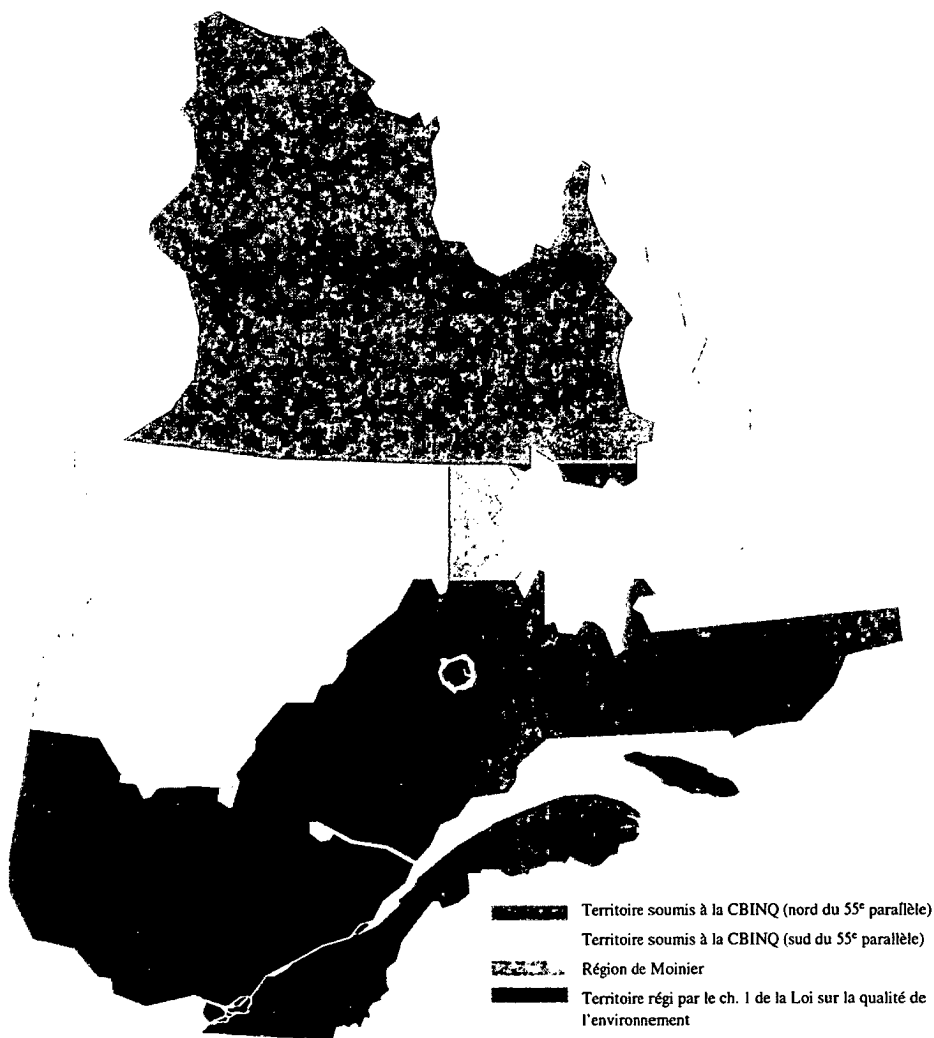
des impacts sur l'environnement et le milieu social » des Inuits et d'informer « le gouvernement du Nunavik de toute décision d'autoriser ou non un projet particulier, ainsi que des conditions accompagnant une telle autorisation ». En d'autres mots, la Commission environnementale du Nunavik disposerait d'un véritable pouvoir décisionnel, à l'égard des projets de compétence tant provinciale que fédérale. La Commission du Nunavik recommande aussi que le gouvernement du Nunavik soit lié par la décision de la Commission environnementale du Nunavik. Les autorités gouvernementales ne pourraient que modifier les conditions accompagnant l'autorisation d'un projet, et ce, seulement si celles-ci étaient jugées incompatibles avec la protection de l'environnement et du milieu social des Inuits<sup>130</sup>.

Ces modifications au chapitre 23 de la Convention sont évidemment conditionnelles à la conclusion d'une entente entre les Inuits et les gouvernements canadien et québécois, puis de son acceptation par la population du Nunavik. Il est à espérer que les personnes engagées dans le processus de négociation de cette entente profiteront de l'occasion pour apporter aux régimes provincial et fédéral d'évaluation environnementale des projets de développement au Nunavik, qu'ils soient finalement unifiés ou non, les améliorations qui s'imposent.

---

130. *Id.*, p. 84.

## ANNEXE

**TERRITOIRES D'APPLICATION DES RÉGIMES QUÉBÉCOIS  
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VIGUEUR AU QUÉBEC<sup>1</sup>**

1. Québec, Ministère de l'Environnement, *L'évaluation environnementale des projets nordiques*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 3.